XII

AMPARO CONTRA LEYES

¿Cómo se plantea el problema?- Indicación de sus tres posibles soluciones.- Opiniones de Lozano y Vallarta.- Opinión de Rabasa.- Exposición pormenorizada de los argumentos en que se apoya: ideal teórico del juicio constitucional.- Práctica del juicio constitucional americano.- Análisis del caso vs. Ferrocarriles.- ¿Por qué es un argumento en favor de la teoría de Rabassa?- Contenido de los artículos 103 y 107 fracción I, constitucionales y argumentación de Rabasa fundada en su texto.- Noción de "caso especial" sustentada por Rabasa.- Jurisprudencia de la Corte.- Apuntar sus diversas orientaciones.- Solución contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal anterior a la vigente.- Análisis del concepto de situación concreta de derecho.- ¿Por qué no agota la solución del problema?- Fórmula adoptada por la Ley de Amparo, opinión que se sustenta.- Perjuicio inminente.- Individualización incondicionada.- Ejemplos.

Al clasificar el amparo entre los sistemas de control jurisdiccional de leyes y actos de autoridad, hemos admitido la posibilidad en que el Poder Judicial de la Federación se encuentra para calificar en sus sentencias de amparo la constitucionalidad de las leyes inferiores a la Carta Fundamental. Una facultad en tal sentido no ha sido nunca negada. Pero el problema del amparo contra leyes surge como cuestión que concierne a la procedencia del amparo que se interponga designando como único acto reclamado la ley conceptuada violatoria de la Constitución. De otra forma, publicada una ley inconstitucional que implique violación de garantías o invasión de jurisdicciones, ¿puede reclamarse en amparo inmediatamente, o debe esperarse la realización de un acto concreto de aplicación de la ley en perjui-

cio de un particular, para impugnar la constitucionalidad del precepto en juicio de garantías dirigido contra el acto de aplicación?

Tres soluciones, como lógicamente posibles, pueden darse el problema así planteado:

1a.- Promulgada la ley violatoria de la Constitución debe admitirse el amparo que contra ella sea interpuesto, aun cuando no haya sido objeto de aplicación en ningún caso especial.

2a.- La ley inconstitucional no es suceptible de reclamarse en amparo enderezado exclusivamente contra ella; el Juez Federal sólo puede admitir la demanda contra un acto concreto de aplicación de la norma.

3a.- El problema debe ser objeto de solución variable de acuerdo con la naturaleza de las leyes de que se trate; hay leyes susceptibles de impugnación por sí mismas; pero también son posibles leyes cuya reclamación debe reservarse para el momento en que su aplicación en un caso concreto permita designar como acto reclamado al que, fundado en ellas, engendre perjuicios para un individuo determinado.

La solución final, que desde luego advertimos es la adoptada por la ley en vigor y la jurisprudencia establecida con anterioridad, suscita, a su vez, un nuevo problema: la determinación del criterio que debe aplicarse para distinguir las leyes susceptibles de reclamación inmediata, de las que suponen, para ser reclamadas, la realización previa de un acto concreto de aplicación.

2.—Oigamos lo que al respecto exponían, con visión simplista del problema, Vallarta y Lozano:

"Para la procedencia del recurso de amparo, en los casos de que tratamos —dice Lozano en su Tratado de los Derechos del Hombre, página 439, refiriéndose a las leyes violatorias de la Constitución— no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende ni causa perjuicio, y sería en vano intentar un recurso para prevenir su aplicación simplemente posible. La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica a un caso particular; en consecuencia, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo. Por supuesto, que para hacer uso de este remedio no se necesita que la ley sea perfectamente ejecutada; basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda recurrir a los tribunales federales pidiendo el amparo de la justicia de la Unión. Si no hay un acto reclamable, el recurso es extemporáneo e improcedente. De esta manera, la ley anticonstitucional, herida en cada caso de aplicación, en nombre del derecho individual, se hace imposible, se anula sin necesidad de una declaración general y sin las agitaciones y conmociones que los extravíos del legislador suelen producir..."

"...Si es un requisito esencial en la demanda de amparo que se precise un hecho especial y determinado que constituya el acto reclamado, el acto que se acusa de inconstitucional y contra el que se pide la protección de la justicia federal —afirma Vallarta en "El Juicio de Amparo y el Habeas Corpus", página 117— *y de tal modo ese requisito es indispensable* —continúa afirmando— *que sin él la demanda sería improcedente. Quien pretendiera que los tribunales declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial la inconstitucionalidad de una ley u orden de una autoridad; menos aún, quien solicitara que se le eximiera*

de obedecerlas antes de que se le hubiese exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente inconstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en estos juicios tales, según el precepto literal del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto reclamados. La demanda, pues, que no cita un hecho especial, sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque es inconstitucional, es improcedente como contraria a aquél precepto".

Lozano, como Vallarta, tienen, como ya observábamos una visión simplista del problema, porque no advierten la existencia de leyes que por sí mismas, sin necesidad de que sean aplicadas en un caso especial, engendran perjuicios individualizados en personas o patrimonios determinados; apunta ya en la teoría del ilustre Lozano el concepto del "principio de ejecución" que inspirará después una jurisprudencia dictada con una apreciación más amplia del problema de la que pudiera tener el insigne tratadista en el año en que escribe su extraordinario tratado (1876), debida especialmente a una mayor aportación de la experiencia.

Resiéntense las ideas de Vallarta de una especial timidez, en cuanto al alcance de las facultades del poder judicial para controlar la constitucionalidad de las leyes, a pesar de que la temida dispensa del cumplimiento de la ley, era aceptada en términos bien claros por el artículo 133 de la Constitución de 57, respecto de jueces locales y en relación con leyes de los Estados contrarias a la norma constitucional.

Pero debemos desarrollar, en exposición sintética, la opinión expresada por Rabasa en "El Juicio Constitucional", que es al mismo tiempo crítica de las teorías de Lozano y Vallarta e intento de una diversa solución del problema.

3.—Esfuérzase Rabasa por demostrar, con acopio de

argumentos, la procedencia del amparo contra leyes. Invoca en favor de su tesis: el ideal teórico del juicio constitucional, la práctica concreta de la institución en su país de origen —los Estados Unidos de América— y la interpretación jurídica inmediata de las disposiciones constitucionales relativas.

La teoría del juicio constitucional exige, para Rabasa, que la violación pueda detenerse en cualquier estado en que se halle y de preferencia lo más cerca de su movimiento inicial que sea posible. "La generalidad de esta teoría, afirma, no puede admitir excepciones; aceptarlas en lo que concierne al poder legislativo es destruir la coextensión de los poderes, porque el poder exceptuado es colocado en posición de superioridad respecto de los demás, y es autorizar, por parte del poder legislativo, violaciones en principio que se consuman sin la resistencia de los agraviados". No es preciso, por otra parte, según nuestro ilustre jurista, "hacer clasificaciones difíciles y especiosas de las leyes para separar las que puedan ser objeto del juicio desde que se promulgan, de las que sólo pueden serlo cuando se aplican en casos particulares. Tal distinción no tiene base en los preceptos de la Constitución, y aceptarla como necesaria sería demostrar que las limitaciones que la Constitución establece no bastan para contener eficazmente el poder judicial en el peligroso ejercicio de la función policita, que es su objeto y su única razón de ser entre las ramas del gobierno..." "...Lo mismo que contra cualquier acto de autoridad —continúa afirmando— el juicio no puede iniciarse sino a petición de parte legítima, es decir, de parte a quien la ley agravia, y sólo es parte agraviada el individuo a quien la ley ofende en un derecho que surge de la Constitución... La acción nace cuando la violación se comete; así, el problema queda reducido a esta cuestión. ¿Cuándo se dice cometida por la ley la violación en los casos de lesión de un derecho personal? La respuesta se impone por necesidad: desde el momento en que por la promulgación el acto legislativo toma fuerza de determinación obligatoria que debe cumplirse.

II.- Observa Rabasa que en los Estados Unidos de América, país en que el juicio constitucional tomó impulso inicial y que tan grande influencia ha ejercido en las instituciones similares mexicanas, se ha admitido siempre la posibilidad de discutir la constitucionalidad de una ley ante los tribunales federales siempre que el juicio que al efecto se promueva sea una controversia real, no un juicio simulado; la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha encontrado inconveniente en juzgar de la constitucionalidad de la ley antes de que sea aplicada, a pesar de la enorme fuerza que tiene una declaración de inconstitucionalidad de la ley por parte de la Corte, pues tal declaración produce prácticamente efectos de anulación dada la excepcional autoridad que en el país vecino se atribuye al Poder Judicial.

Para comprender por qué se exige que se trate de un jucio real y no de una controversia simulada, lo que a nosotros nos llama de pronto la atención, hay que percatarse cabalmente de la fuerza de las sentencias de la Corte; si la Corte declara inconstitucional una ley, por la autoridad del precedente ningún funcionario insistirá en aplicarla; cabalmente por ello personas a quienes la ley no agravia inmediatamente, pueden simular un juicio impugnando la constitucionalidad de la ley para el solo efecto de provocar una declaración de la Corte sobre el particular; claro que se trata de personas que tengan un interés indirecto en obtener semejante declaración.

Cita Rabasa como uno de los casos que vienen en apoyo de su tesis la controversia que se suscitó entre los Ferrocarriles y sus empleados en el año de 1916; los trabajadores pidieron aumento de salarios y amenazaron con ir a la huelga si el aumento no era acordado; intervino el Presidente de la República con carácter de mediador, pero los trabajadores no aceptaron que el Presidente fuera árbitro; entonces el Presidente se concretó a sugerir determinadas bases de salarios y horas como medio de resolver el conflicto, pero las empresas no aceptaron sus sugestiones; entonces el

Jefe del Ejecutivo se vió en el caso de iniciar ante el Congreso una Ley que aprobara como obligatorias las medidas que él mismo aconsejara y dicha ley fue aprobada.

Una ley de esta naturaleza ha sido impugnada en los E.E. U.U. de inconstitucional por contraria a la libre contratación; debe tenerse al respecto en cuenta que la Constitución Federal de los Estados Unidos se mantiene idéntica a como fuera aprobada desde fines del siglo antepasado, y no contiene un precepto de contenido similar a nuestro artículo ciento veintitrés constitucional, que fija limitaciones a la libertad de contratación con carácter de excepciones a dicha libertad. Los Ferrocarriles, a quienes agraviaba la ley, tenían interés en impugnar la constitucionalidad desde antes que fuera aplicada; se intentó por ello el juicio respectivo que terminó mediante sentencia de la Corte declarando constitucional la ley impunada.

La Corte admitió, pues, que podía calificar la constitucionalidad de la ley antes de que esta fuera aplicada. Si la Corte americana hubiera compartido ideas similares a las de Lozano y Vallarta las cosas habrían tenido lugar en diversa forma: la empresa se habría negado a pagar a los obreros los nuevos salarios; estos los hubieran demandado en el juicio correspondiente; sólo que el tribunal hubiera dictado sentencia favorable a los trabajadores, hubiera podido llevarse el caso al juicio constitucional mediante demanda intentada contra dicho fallo en calidad de acto de aplicación de la ley.

III.- La argumentación de Rabasa, en cuanto significa crítica de las doctrinas de Lozano y Vallarta, adquiere especial vigor cuando el insigne maestro aborda la interpretación directa de los preceptos constitucionales que sirven de base al amparo (artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, correspondientes a los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente).

Los estudios formulados para demostrar que la acción