

PEDRO SÁMANO: UN JURISTA ADELANTADO A SU ÉPOCA Y UN AUTÉNTICO JUEZ CONSTITUCIONAL

Laura RANGEL HERNÁNDEZ*

Sin lugar a dudas, la primera sentencia de amparo no sólo es un hecho histórico sino un verdadero homenaje a la Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Recientemente, ha cobrado relevancia y conseguido el interés de la doctrina internacional el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, que consiste básicamente en el control de la inactividad del Poder Legislativo que provoca la ineficacia de la Constitución. Esto ha permeado en diversos sistemas jurídicos, como consecuencia del proceso de constitucionalización de los estados, del afianzamiento de la supremacía constitucional y su fuerza normativa, de la concepción de que el Estado constitucional de derecho debe ofrecer mecanismos de control constitucional a toda actuación u omisión, sin permitir espacios vacíos de control, en aras de la protección del sistema de competencias, así como de los derechos fundamentales de las personas.

Como se decía, la aceptación de estas ideas ha contribuido a la formación de una doctrina para controlar las omisiones de los cuerpos legislativos que tienen una repercusión negativa tanto en el orden jurídico como en los destinatarios de la Constitución. Llegar a esta convicción no fue fácil, ya que la propia aceptación del control constitucional de las leyes generó diversidad de opiniones y críticas, de tal suerte que hace apenas algunos años, la sola idea de controlar las omisiones legislativas se antojaba prácticamente imposible.

* Maestra en Derecho Procesal Constitucional.

¹ Arizpe Narro, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

Sin embargo, ahora vemos con más naturalidad que países como Portugal, Venezuela, Ecuador y Brasil e inclusive entidades federativas o provincias como San Pablo, Río Grande, Santa Catarina,² Río Negro,³ Veracruz, Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala, Coahuila y Querétaro,⁴ entre otras, también han integrado en sus Constituciones federales o locales, según sea el caso, mecanismos para el control de este vicio de inconstitucionalidad; en tanto que otros países han atacado este problema a través de la doctrina jurisprudencial que han ido construyendo, como ha sucedido en Alemania, Italia, España, Colombia, entre otros.⁵

Hemos hecho referencia a lo anterior, debido a que la situación que dio origen a la primera sentencia de amparo, pronunciada en 1849 por el juez Pedro Sámano, configura precisamente un caso de inconstitucionalidad por omisión legislativa. En efecto, el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 a la Constitución de 1824 recogía al juicio de garantías,⁶ pero durante un largo periodo de tiempo el legislador secundario no expidió la ley reglamentaria que implementara procesalmente dicho juicio, provocando por tanto una falta de acceso a la justicia constitucional.

Ahora bien, a pesar de ser completamente ajeno a estos desarrollos modernos del derecho procesal constitucional, y con total independencia de los motivos que pudieran influir en su decisión, el juez Sámano lleva a cabo un acto jurisdiccional totalmente avanzado para su época, ya que aplica directamente la Constitución, es decir, toma un camino mucho más azaroso y complicado, yendo incluso en la línea opuesta a la opinión de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación y de otros tribunales federales, que previamente habían optado por no resolver los amparos promovidos, preci-

² En Brasil, véanse las Constituciones respectivas.

³ Y anteriormente Tucumán, en Argentina. Consúltense las constituciones provinciales respectivas.

⁴ En México, ver las Constituciones locales respectivas.

⁵ Respecto al tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, véase Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional No. 33.

⁶ Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, p. 475.

samente por no contar con la ley reglamentaria que indicara los términos y condiciones respectivos.⁷ Esto cobra especial relevancia si se considera que aún ahora hay quienes opinan que la falta de competencia constitucional expresa para ello, impide que los jueces colmen los vacíos legales, desatendan la reserva de ley, o que exhorten a los cuerpos legislativos a cumplir con los imperativos constitucionales y expedir las normas omitidas.

Adicionalmente a lo comentado, por razones evidentes atinentes a la época en que esto sucedió, entendemos que al dictar su magistral resolución, el juez Sámano no analizó la fuerza normativa de la Constitución —como Bidart Campos—,⁸ ni la aplicabilidad de las normas constitucionales —como lo hiciera Da Silva—;⁹ ni tampoco previó el cambio de paradigma que se diera en torno al cambio de la cultura de la ley, por la cultura del derecho, como explica Vigo;¹⁰ mucho menos tuvo en mente la noción de “derechos fundamentales”, el sistema garantista o las garantías constitucionales, como las entiende Ferrajoli,¹¹ ni tampoco los ahora desarrollados, principios de proporcionalidad y razonabilidad, en este caso aplicados a la ausencia normativa que impedía el ejercicio de los derechos constitucionales;¹² adicio-

⁷ La argumentación vertida en la sentencia es la siguiente: “que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y término en que tal protección debe disponerse, no es ni puede ser un obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de substanciar un expediente y que, de no substanciar un expediente y de no dar cumplimiento al citado artículo resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieran, no menos que una muy notable infracción que inconcusamente haría responsable al que la cometiera”. Sentencia dictada por el juez Pedro Sámano, el 13 de agosto de 1849, en el juicio de garantías promovido por Manuel Verástegui, en el cual impugna el decreto en el que se le impone el destierro de San Luis Potosí, expedido por el gobernador Julián de los Reyes.

⁸ Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, Ediar-UNAM, 2003.

⁹ Da Silva, José Afonso, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. de Nuria González Martín, México, UNAM, 2003.

¹⁰ Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, México, Porrúa, 2003 y del mismo autor *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Argentina, De Palma, 2000.

¹¹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999; del mismo autor, *Garantismo penal*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 2006 e igualmente, “El Papel de la función judicial en el Estado de derecho”, en Atienza, Manuel y Ferrajoli, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, UNAM, 2005.

¹² Aquí hacemos referencia expresa a la aplicación de estos principios por parte de algunos jueces constitucionales, en el control de medidas legislativas que pueden ser indebidamente restrictivas de los derechos fundamentales. Como ejemplo, véase Carbonell, Miguel (coord.), *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*,

nalmente no contempló la concepción de los derechos humanos como principios que llevan implícito un mandato de optimización, según el cual el juez está obligado a lograr su máxima eficacia, como lo sostiene Alexy;¹³ ni tampoco fue consciente de las características que Kelsen atribuyera más adelante a los Tribunales Constitucionales y sus integrantes,¹⁴ ni mucho menos de la visión que de los jueces constitucionales y su trascendental función tiene Zagrebelsky.¹⁵ Y, por supuesto, fue totalmente ajeno a la configuración científica del derecho procesal constitucional, a la concepción sistémica de las garantías constitucionales para la defensa de los derechos y competencias, tanto en el ámbito local, nacional o transnacional, como en el desarrollo de la magistratura constitucional, con todas las implicaciones del caso.¹⁶

Todas estas cuestiones ponen de manifiesto la relevancia de la actuación del juez Pedro Sámano, ya que a pesar de situarse en una época en la que la ciencia jurídica no había logrado tantos avances en materia de protección de derechos humanos y de control constitucional, fue capaz de comprender perfectamente la problemática y de visualizar una solución jurídica para el caso concreto que se tradujo en la protección de las, mal llamadas, garantías individuales de Manuel Verástegui, pero además de ello significó un prece-

México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008

¹³ Respecto a este tema, véase Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001 y, del mismo autor: *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, presentación y traducción de Carlos Bernal Pulido, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2003

¹⁴ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974. Más recientemente, véase Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, revisión de Domingo García Belaunde, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2008, pp. 3-46.

¹⁵ Zagrebelsky, Gustavo, “Jueces constitucionales”, trad. de Miguel Carbonell, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 6, México, julio-diciembre, 2006, y del mismo autor “El juez constitucional en el siglo XXI”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 9, enero-junio de 2008.

¹⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, prólogo de Jesús González Pérez, España, Marcial Pons, 2008; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., 4 ts., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 12 ts., México, UNAM-Marcial Pons, 2008.

dente memorable en la historia del juicio de amparo y un modelo para los jueces constitucionales venideros.

Al hablar de jueces notables, otra figura indudablemente recordada es el *Chief Justice*, John Marshall —de la Corte Suprema de Estados Unidos—, quien en 1803 dictara la sentencia más famosa de todos los tiempos, la relativa al caso de Marbury contra Madison, en el cual se aborda la supremacía constitucional, se instituye el control judicial de las leyes y se categoriza la función judicial de guardián de la Constitución. Dejando de lado el trasfondo político, no puede negarse que esta resolución marca un parteaguas para el control constitucional de las leyes y una referencia obligada en el estudio del derecho procesal constitucional y otras disciplinas.

Ahora bien, la primera sentencia de amparo en México es de tal trascendencia, que debería ser considerada en términos similares a la anteriormente referida, ya que también ha tenido una significativa influencia en los inicios, evolución y construcción del juicio de amparo a nivel federal; mismo que goza los méritos de ser la garantía constitucional que más atención ha recibido en el mundo entero y que logró influir en una gran cantidad de órdenes jurídicos nacionales y transnacionales.

Ambas resoluciones guardan un paralelismo —aunque con matices diversos—, pues se sustentan en la supremacía constitucional, en la concepción de que las prescripciones contenidas en ella deben de ser respetadas y protegidas por el Poder Judicial, que éste —en ejercicio de sus atribuciones— debe dar operatividad y contenido a la norma suprema. Si bien las condiciones y la materia de dichas sentencias son distintas, lo significativo en ambos casos es la actuación de dos jueces constitucionales: el primero que sin fundamento constitucional expreso instituyó el control judicial de las leyes, y el otro que sin ley reglamentaria fue capaz de proteger los derechos humanos del quejoso, de modo que en ambos casos se benefició a todo el orden jurídico, sentándose además precedentes de gran relevancia.

En otro orden de ideas queremos resaltar que, sin duda, el caso que nos ocupa es lo que llama Néstor Pedro Sagüés “motorización directa de la Constitución”, dada la actitud que toma el juez constitucional para dar operatividad a la norma fundamental con base en su fuerza normativa, esto es,

que siendo consiente de su papel de operador del orden jurídico y protector de los derechos fundamentales, decide atender al mandato constitucional y darle eficacia aún en ausencia de norma secundaria.

Esta actitud activa y valiente se ha visto en otros asuntos de extrema relevancia, como ejemplo podemos señalar la construcción pretoriana del amparo en Argentina, a través de los casos denominados “Siri” y posteriormente “Kot”, en 1957 y 1958, respectivamente, en donde también la actuación judicial progresista configuró y dio vida a esta importante institución.¹⁷

En Venezuela, la Constitución de 1961 consagró en su artículo 49 el “amparo constitucional”, pero durante más de veinte años no se expidió la ley secundaria, ya que el Legislativo dictó la Ley orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales, hasta el 22 de enero de 1988, lo cual provocó que muchos amparos no se tramitaran debido a la falta de normatividad secundaria. Sin embargo, destacan dos resoluciones judiciales, una relativa al Centro Educativo Rondalera, y posteriormente, en 1983, la dictada en el caso del candidato presidencial Andrés Velásquez, las cuales sentaron los precedentes necesarios para la admisión judicial de dicha garantía constitucional.¹⁸

Otro caso por demás relevante que debe mencionarse es el acontecido en República Dominicana en 1999, donde, aun a falta de previsión constitucional, la judicatura procedió a la creación e implementación vía jurisprudencia.

¹⁷ Dentro de la amplia literatura sobre el tema, puede verse Sagüés, Néstor, “El derecho de amparo en Argentina”, en Fix Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006; así como del mismo autor: “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. IV, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003 pp. 3127-3140; también, del mismo autor, “Reflexiones sobre el activismo judicial legítimo (a los cincuenta años de la creación jurisprudencial del amparo federal)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 9, 2009.

¹⁸ Cabe señalar que, además de lo anterior, la actuación judicial ha sido definitiva en la configuración del “amparo constitucional” en Venezuela, en tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y a partir del 2000, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, han delineado esta institución, modificando incluso la legislación vigente. Véase Ayala Corao, Carlos y Chavero Gazdik, Rafael, “El amparo constitucional en Venezuela”, en Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2006; Brewer-Carias, Allan, “Nuevas reflexiones sobre el papel de los Tribunales Constitucionales en la consolidación del Estado democrático de derecho: defensa de la Constitución, control del poder y protección de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

dencial del amparo, con base en la Convención Americana de Derechos Humanos, señalando incluso reglas procesales básicas para su tramitación.¹⁹

Queremos destacar el hecho de que los ejemplos que hemos comentado, coincidentemente, se refieren al surgimiento o implementación judicial del juicio de amparo y que todos ellos han tenido como origen una omisión legislativa.²⁰ Esto pone de manifiesto por un lado, la gravedad de estas omisiones y, por otro, la relevancia de la actuación judicial, tanto en la activación de la Constitución, como en la salvaguarda de los derechos; pero además evidencia que la necesidad de proteger los derechos fundamentales, ha provocado una actuación progresista y valiente en los jueces constitucionales; y finalmente, también permiten constatar que una cierta dosis de activismo judicial, basado en su encomienda constitucional y en su propia naturaleza de jueces constitucionales, han provocado un cambio social y jurídico de extrema importancia en los países señalados.

En síntesis, Pedro Sámano, un modesto juez federal suplente, en el estado de San Luís Potosí, fue un jurista que se adelantó a su época, ya que sin

¹⁹ Este caso configura un ejemplo de lo que hemos denominado la dimensión trasnacional de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, véase Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, cit.

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana, de 24 de febrero de 1999, consultable en Diálogo Jurisprudencial. Julio-diciembre 2006, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 41-50.

²⁰ No pasa desapercibido que en Bolivia el *recurso de amparo constitucional*, se introdujo en la Constitución reformada de 1967, aunque tampoco tuvo mayor aplicación debido a la ausencia de ley secundaria, pese a que la propia Constitución esbozó el procedimiento a seguir, siendo que en 1973 se modifica el Código de Procedimiento Civil, donde se incluyen las directivas constitucionales y fue hasta 1998 que se dicta la Ley No. 1836 del Tribunal Constitucional. Véase Rivera Santiváñez, José Antonio, “El amparo constitucional en Bolivia”, en Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, cit.

Por su parte, en Paraguay el amparo fue acogido por la Constitución de 1967, en su artículo 77, cuya Ley No. 340 que lo reglamentó fue expedida hasta 1972. Véase Seall-Sasiain, Jorge, “El amparo en Paraguay”, en Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, cit.

En Guatemala, se adopta el *amparo* en la reforma constitucional habida en 1921. Dicha Constitución remite a la expedición de una *ley constitucional* que desarrollaría esta garantía, la cual nunca fue sancionada por cuestiones socio-políticas, que derivaron en un golpe de estado que derrocó al gobierno legítimo. Más adelante, fue hasta la nueva reforma constitucional de 1927 que se retoma el tema y bajo su amparo se expide la ley respectiva. Véase García Laguardía, Jorge Mario, “Las garantías jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos en Guatemala, *habeas corpus* y amparo”, en Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, cit.

tener a la mano el bagaje científico que se ha desarrollado en las últimas décadas, fue capaz de advertir la calidad normativa y el carácter supremo de la Constitución, asimismo poseyó la sensibilidad de percatarse de la absoluta necesidad de dar eficacia y cumplimiento a los imperativos constitucionales, para lograr una adecuada protección y efectivización a los derechos humanos del quejoso, y que, además de todo esto, dispuso del arrojo necesario para actuar contra corriente en un entorno social y político adverso; sin duda alguna, un ejemplo a seguir.