I

FUNCIONES GENERALES QUE SE REALIZAN A TRAVES DEL AMPARO

Funciones generales que se realizan a través del amparo. Definición de Vallarta.- Principios generales que coadyuvan a precisar la fisonomía del amparo. Sistema de Kelsen para analizar el problema de la llamada "Justicia Constitucional".- Organo de control, diferencia entre el sistema de control político y el sistema de control jurisdiccional. Breve alusión a la jurisdicción auxiliar y a la jurisdicción concurrente en materia de amparo.- Esquema de la evolución del sistema mexicano de defensa de la Constitución, desde las Siete Leyes de 1836 hasta la Constitución de 1917.- Materia del control, amplitud del amparo por lo que toca a la naturaleza general de los actos reclamados; evolución del sistema de defensa de la Constitución en relación con la materia del juicio. Carácter limitado del amparo por invasión de jurisdicciones. Actos inmediata y mediatamente inconstitucionales; concepto general y ejemplos.

1.—El juicio de amparo es una institución jurídico-política creada con el fin fundamental de garantizar las libertades públicas. Al lado de esa función primordial, satisface otros dos objetivos: En primer término, coadyuva a mantener a los poderes dentro de la órbita constitucional de sus funciones porque procede en el caso de que un poder federal o un poder local, salvando su esfera constitucional de competencia, promulga leyes o realiza actos que agravien los intereses jurídicos de un particular. En tal hipótesis si el fin que se perseguirá con la interposición del juicio de amparo será la protección del individuo contra la violación a la Constitución, la decisión favorable del juicio cooperará a la conservación del equilibrio constitucional de los poderes. Además, el juicio de garantías proporciona a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la oportuni-

dad de establecer con fuerza definitiva, mediante su jurisprudencia, la interpretación de las normas constitucionales, así como de las leyes secundarias, en relación con la Constitución.

2.—Ignacio L. Vallarta, en *El juicio de amparo,* afirma que "es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad cualquiera, o para eximirse de la obediencia a una ley o mandato que ha invadido la esfera federal o local respectivamente". La definición del ilustre jurista mexicano conserva aún gran valor, si bien ha de advertirse que con el transcurso de los tiempos el amparo agregó a su función de defensa de la Constitución, propiamente tal, la reparación de las violaciones a las leyes secundarias y que el concepto de "derecho del hombre", que tan grande influencia ejerció en el título primero de la Constitución de 1857, no tiene la misma importancia en la Constitución vigente.

3.— Las libertades individuales forman parte integrante del Derecho Objetivo de la Constitución; como quiera que las normas que las consagran forman parte de la Constitución, si se pretende garantizar el fiel acatamiento de tales preceptos no se aspira sino a asegurar, aun cuando sea parcialmente, la obediencia de la Constitución. Los sistemas o instituciones organizadas con el fin de evitar o reparar las violaciones a la Constitución son designados como "sistemas de defensa constitucional" o bien, con expresiones que no son muy puras dentro de nuestro idioma, como "sistemas de control de la supremacía constitucional". Un primer esfuerzo encaminado a precisar la fisonomía del amparo debe fijar sus características como sistema de defensa de la Constitución Mexicana, permitiendo diferenciarlo de instituciones similares, mas no idénticas. Pueden esbozarse con ese fin estos principios: 1o. El amparo es un sistema jurisdiccional de defensa de la Constitución. 2o.- El amparo es un sistema de control jurisdiccional por vía de acción. 3o.- Por su carácter eminentemente individualista

el amparo no es un sistema de defensa integral de la Constitución. 4o.- La Sentencia que da fin al amparo posee una autoridad relativa de cosa juzgada como las que se pronuncian en la generalidad de los procedimientos judiciales comunes.

4.— Para desenvolver el contenido de los principios expuestos adoptaremos como base de nuestra exposición, con fines didácticos, el método aplicado por Kelsen en estudio que presentó al Instituto Internacional de Derecho Público sobre la "Justicia Constitucional", y examinaremos el juicio de amparo desde los siguientes puntos de vista, mismos que sirven a Kelsen para analizar los sistemas de defensa de la Constitución en general: órgano de control; materia del control; naturaleza del control; criterio del control; procedimiento y resultados del control.

ORGANO DE CONTROL

El amparo es un sistema de control de la supremacía constitucional por órgano judicial. Se diferencia netamente de los llamados sistemas de control político.

Los sistemas judiciales de control son aquellos en los cuales el órgano de defensa de la Constitución es un poder judicial. Los sistemas de control político implican la creación de un poder especial del Estado, que se agrega como un cuarto poder a los tres tradicionales, a quien se encomienda como misión principal o exclusiva la de anular las leyes o actos inconstitucionales.

Entre uno y otro sistemas, el control judicial y el control político propiamente tales, pueden imaginarse, y se han organizado de hecho en la práctica, instituciones intermedias, que, según los casos, pueden aproximarse más o menos a cualquiera de los dos tipos fundamentales. Así, en el sistema del Acta de Reformas de 1847, se encomendaba al Congreso Federal y a las legislaturas de los Estados el control de la constitucionalidad de las leyes, en la forma

especial que más tarde explicaremos; tal sistema, sin coincidir exactamente con el tipo del control por órgano político, se aproxima mucho más a este sistema, en cuanto da intervención a poderes de acción política como el legislativo federal y las legislaturas locales, que al sistema de control judicial.

5.—El amparo es un sistema de control judicial de la supremacía constitucional porque la tramitación y decisión del juicio, la anulación del acto violatorio de la Constitución, corresponde al poder judicial. En principio, es Juez de Amparo un Juez de Distrito o una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, lo normal es que la defensa de la Constitución esté a cargo del Poder Judicial Federal, pero por excepción puede intervenir en la tramitación de un juicio de amparo y aun decidirlo una autoridad judicial de un Estado; son los casos designados como de "jurisdicción auxiliar" y "jurisdicción concurrente". En el primer caso, o sea en el de jurisdicción auxiliar, una autoridad judicial de un Estado interviene transitoriamente en la tramitación de un amparo para el solo efecto de admitir la demanda de amparo y suspender provisionalmente el acto reclamado, remitiendo a continuación el expediente al Juez de Distrito a quien corresponda para que continúe la tramitación del juicio; en el segundo caso, es decir, en el de jurisdicción concurrente, el superior jerárquico de la autoridad judicial a quien se imputa una violación de garantías, actúa como Juez de Distrito para tramitar y decidir el juicio de amparo, en el concepto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá revisar las resoluciones que pronuncie, si ellas son recurridas en los términos autorizados por la Ley de Amparo. Tanto la jurisdicción auxiliar, como la concurrente, no tienen lugar sino en casos de excepción, a los que oportunamente haremos especial referencia.

6.—La Historia del Derecho Constitucional nos ofrece dos ejemplos muy precisos de sistemas de control por órgano político; el Senado Conservador que organizó la Constitución llamada del año octavo, en Francia, desarrollando un proyecto elaborado por el Abate Sieyés, y el Supremo Poder Conservador establecido en México, como institución de vida efímera por la segunda ley constitucional de 1836. A uno y otro nos referiremos en detalle ulterior; pero desde luego nos parece conveniente hacer notar que, a través de las diversas Constituciones y Proyectos de Constituciones de México, se descubre un movimiento claramente evolutivo, que partiendo de un sistema tipo de control por órgano político pasa por sistemas de carácter híbrido para culminar, finalmente, en un sistema de control por órgano judicial. En efecto; las leyes constitucionales de 1836 adoptaron el sistema de control por órgano político, mediante la institución del Supremo Poder Conservador; el Proyecto de la Minoría de 1842 y el Acta de Reformas de 1847 aspiraban a realizar un sistema mixto, pues atribuían al Poder Judicial la función de decidir sobre la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, al mismo tiempo que encomendaban al Congreso Federal y a las legislaturas de los Estados la facultad de calificar la constitucionalidad de las leyes, en forma recíproca, es decir, el Congreso Federal calificaba la constitucionalidad de las leyes dictadas por los Estados, y las legislaturas de los Estados conocían de la constitucionalidad de las leyes federales; finalmente, la Constitución de 1857 organiza ya un sistema puro de control jurisdiccional que perdura en la Constitución actualmente vigente.

La sola referencia al órgano de control no es bastante para distinguir los sistemas de control político de los sistemas de control jurisdiccional. Una idea completa de ambas formas jurídicas no podremos adquirirla sino después de haber aludido a la materia, resultados y procedimientos de control.

Dejamos, sin embargo, netamente establecido que el juicio de amparo es, desde el punto de vista del órgano, un sistema de control judicial porque es el poder judicial

el avocado para calificar la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad.

OBJETO O MATERIA DEL CONTROL

7.—Entendemos por objeto o materia del control los actos de poder público que pueden ser anulados por contrarios a la Constitución.

La materia del juicio de amparo es limitada, si se atiende a la naturaleza jurídica general —legislativa, administrativa o jurisdiccional— de los actos cuya constitucionalidad puede ser impugnada. El amparo procede, en efecto, contra actos legislativos, administrativos o jurisdiccionales, indistintamente; procede también contra actos de autoridad federal o local.

8.—Desde este punto de vista, tiene también lugar una evolución del sistema de control de constitucionalidad mexicano a partir del Proyecto de la Minoría de 42. El Proyecto en cuestión no garantiza el cumplimiento de la Constitución respecto de autoridades federales, ni en relación con autoridades del orden judicial; a la letra de sus preceptos, el amparo no procedería contra actos de tales autoridades. En cambio, en el Acta de Reformas de 47, ya se admite la procedencia del amparo contra autoridades de carácter federal, aun cuando todavía no procede contra actos de autoridad judicial. Finalmente, en la Constitución de 1857 se consuma este proceso evolutivo de la institución, porque el juicio de amparo implica un radio que comprende a toda clase de autoridades, legislativas, administrativas y judiciales, ya sean locales, ya federales, conservándose idéntico radio de procedencia en el amparo que reglamenta la Constitución de 17.

9.—Desde otro punto de vista, el amparo resulta limitado en su campo de procedencia en virtud de la aplicación de un principio derivado de la fisonomía eminentemente individualista del juicio. Es siempre condición de procedencia

del juicio de amparo, que la violación a la Constitución engendre perjuicios para una persona física o para una persona moral de Derecho Privado. La violación constitucional que no trascienda en esos particulares efectos no da nacimiento a la acción de amparo como instrumento para obtener su reparación mediante intervención del Poder Judicial Federal.

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, el amparo procede por dos conceptos fundamentales: violación de garantías por promulgación de una ley o realización de un acto emanado de cualquier autoridad (fracción I); invasión de jurisdicciones por ley o acto de la Federación que restringe la soberanía de un Estado o por ley o acto de autoridad de un Estado que invade la soberanía federal. Ahora bien, si en el caso de amparo por violación de garantías es indudable que el promovente del juicio será un particular, puesto que las garantías individuales responden a la protección de intereses de particulares, tratándose de invasión de jurisdicciones es fácil pensar que el ofendido directo con el acto invocado no sea una persona privada, sino el Estado local, cuya soberanía es directamente violada por la ley o el acto de la Federación o cuando la invasión emana de la entidad política local; en tales casos, quien no conozca la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a la Constitución, supondría que quien pide el amparo será el Estado o la Federación; pero tal deducción es contraria a la realidad de nuestro Derecho Constitucional, realidad determinada por la jurisprudencia; la interpretación tradicional de los textos constitucionales aplicables exige siempre, como condición de procedencia del amparo, trátese de violación de garantías o de invasión de jurisdicciones, que la violación a la Constitución motive perjuicios directos para personas físicas o personas morales de Derecho Privado. Por tanto, ni la Federación ni un Estado local, en calidad de autoridades, de personas morales de Derecho Público, pueden pedir amparo. Para justificar esta especial interpretación se invoca el contenido de la fracción I del artículo 107 constitucional;

si conforme a dicho precepto, se afirma, la sentencia que se pronuncie en el juicio de amparo ha de ocuparse necesariamente de individuos particulares sin contener declaración alguna general sobre la ley o el acto que motivó el juicio, no podrán la Federación o un Estado local pedir amparo porque no son particulares sino entidades políticas.

Debe definirse el amparo como un sistema *individualista* de defensa judicial de la Constitución porque la idea que prevalece al organizar el juicio de amparo mexicano es la preocupación de garantizar intereses individuales tutelados por la misma Carta Fundamental.

Cabe, por tanto, advertir, como observación de capital importancia, que el juicio de amparo no es un sistema integral de defensa de la Constitución. Para que lo fuera sería preciso que actuara como garantía del cumplimiento de todas las normas constitucionales y que permitiera obtener, mediante su utilización, la anulación de cualquier ley o acto violatorio de la Constitución cualesquiera que fuesen sus consecuencias y la calidad de las personas a quienes afectara. Al insistir en el carácter individualista del juicio de amparo ponemos de relieve una limitación fundamental: la inherente a una institución que sólo garantiza el cumplimiento de la Constitución en cuanto tienen interés en su recta aplicación los individuos, extendiendo el carácter de tales a las entidades jurídicas de Derecho Privado.

10.—Es también importante, al referirnos de esta manera general a la materia del amparo, que en ella queden comprendidos los actos *inmediatamente* inconstitucionales y los actos *mediatamente* inconstitucionales. La clasificación es también de Kelsen; a reserva de desarrollar con más detalle ambos conceptos, debemos indicar que si ambas clases de actos pueden constituir materia de amparo, es como consecuencia de que los artículos 14 y 16 constitucionales confieren carácter de garantía individual a un principio amplísimo de legalidad. Si a *grosso modo* y expresando el principio en una forma que corresponde enteramente a la realidad de su aplicación práctica, se considera que la Constitución resulta violada siempre que cualquier autoridad infringe una ley con perjuicio de un particular, el amparo procederá tanto por actos inmediatamente inconstitucionales —aquellos que infringen directa e inmediatamente una disposición de la Constitución— como por actos mediatamente inconstitucionales, o sean aquellos que directamente sólo vulneran una ley secundaria y sólo en forma mediata violan la Constitución. Precisa esclarecer el concepto con ejemplos: el artículo 22 constitucional prohíbe el tormento, la marca, los azotes; cualquiera de esos actos es inmediatamente inconstitucional. En cambio, un Juez de lo Penal dicta una sentencia atribuyendo el carácter de fraude a un hecho que no revista esa fisonomía, de acuerdo con la definición del Código Penal; tal sentencia es un acto mediatamente inconstitucional; no viola directamente la Constitución porque ella no nos dice qué hechos implican la comisión del delito de fraude; inmediatamente vulnera tan sólo una disposición legal secundaria, es decir, el artículo del Código Penal aplicable que define el fraude; pero indirectamente resulta inconstitucional en cuanto que la Constitución en su artículo 14 exige una exacta aplicación de las leyes penales. Esta cuestión la analizaremos con mayor amplitud en desarrollo ulterior que dedicamos al criterio del control.

Véanse: (1) Art. 103 constitucional y Art. 116, fracciones V-VI de la Ley de Amparo. (5) Arts. 107, 192, 193 y 194 constitucional, fracción IX, párrafo 2o. y 3o. y Arts. 37, 38 y 39 de la Ley de Amparo.