NOTA AL CAPITULO PRIMERO

A partir de la reforma constitucional de 1951 intervienen en la tramitación y decisión del juicio de amparo, de acuerdo con las normas que oportunamente se precisarán, los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito —creados por virtud de dichas reformas— y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

:: :: ::

II

NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR UN JUEZ DE AMPARO

Puntos de vista para clasificar las funciones del Estado.- Crítica del criterio formal.- Esbozo de la diferencia entre la función legislativa y la administrativa.- Concepto de función jurisdiccional; noción de situación contenciosa; ideas de Alfredo Rocco y Roger Bonnard.- La sentencia analizada desde el punto de vista jurídico-psicológico, ¿por qué es de carácter complejo? Principio de autoridad de cosa juzgada, su justificación. Necesidad de que el Estado monopolice la función jurisdiccional. Aplicación de las ideas expuestas a la sentencia de amparo; contenido general de la sentencia; idea genérica de los efectos que produce la sentencia que otorga el amparo y de los procedimientos que se aplican cuando la sentencia no es acatada por la autoridad a quien obliga.

Hemos explicado cómo el amparo es un sistema de defensa judicial de la Constitución demostrando que corresponde siempre al Poder Judicial la tramitación y resolución del juicio, pero debe, además, afirmarse que el amparo es un sistema de carácter jurisdiccional, porque la actividad que desarrolla el Juez que conoce del juicio reviste todos los caracteres generales de la función jurisdiccional.

Para demostrar cómo la función que desarrolla el juez de amparo posee todas las características de la función jurisdicional, es preciso una referencia previa al concepto general de jurisdicción.

1.—Bien conocidos son los dos puntos de vista que la

doctrina toma como base para clasificar las funciones del Estado; el punto de vista formal u orgánico, que define la naturaleza del acto por el carácter del órgano que lo realiza y considera, así: jurisdiccional lo que es obra del poder judicial; legislativo lo que realiza el poder legislativo; y administrativo lo que emana del poder ejecutivo; y el punto de vista material, que aspira a diferenciar los actos del Estado teniendo en consideración exclusivamente los caracteres intrínsecos de dichos actos, sin atender en forma alguna el órgano de que emanan.

2.—Concuerda casi unánimemente la doctrina en rechazar el punto de vista orgánico por superficial, pues la referencia al órgano como método para distinguir las diversas funciones estatales no puede fundar una clasificación científica de las mismas porque lleva implícito un círculo vicioso; es lógica la existencia previa de un concepto, más o menos preciso, de función legislativa, administrativa y jurisdiccional y la noción ulterior de un poder legislativo, órgano que realiza actos legislativos; judicial, que realiza actos jurisdiccionales, etc. o, de otra forma, es la naturaleza intrínseca del acto la que permite caracterizar el órgano, mas no la cualidad del órgano la que sugiere la fisonomía del acto.

Debemos, por tanto, en la tarea que nos hemos asignado, partir de un concepto material de función jurisdiccional.

Ahora bien, semejante noción no ha sido aún precisada en la doctrina jurídica en forma que compartan siquiera una mayoría de jurisconsultos. Estimamos, sin embargo, que cualquiera que sea la noción que de función jurisdiccional se adopte, la actividad desarrollada por el Juez de Amparo reúne las características de tal.

3.—Acudiremos a un concepto de jurisdicción que implique aplicación de puntos de vista múltiples, para dar un carácter más demostrativo a nuestras conclusiones. Sin

pretender que el concepto escape a críticas, estimamos que una de las nociones más completas que de la función jurisdiccional podemos expresar es la que desarrollaremos tomando como base ideas formuladas principalmente por Alfredo Rocco, Roger Bonnard y Gaston Jeze.

El instrumental íntegro del derecho persigue como fin común la satisfacción de intereses humanos; la legislación, como la administración y la jurisdicción, se orientan hacia la consecución de ese propósito; pero el Estado actúa en tres diversas formas para el logro de ese idéntico fin, que corresponden a sus tres funciones fundamentales.

La función legislativa provee a la satisfacción de intereses humanos con método apriorístico (si cabe la expresión) mediante actos jurídicos que implican creación de normas generales de derecho, reglas que imponen obligaciones y consecuentemente reconocen derechos en relación con categorías determinadas de personas y con referencias a ciertos y determinados hechos

La función administrativa carece de esa trascendencia general; implica actuación del Estado para casos especiales, bien realizando los actos que la doctrina designa como "actos condición o actos subjetivos" o bien ejecutando actos materiales a título de preparatorios de una actividad jurídica o de realizadores de tal actividad.

Así la función legislativa es función creadora de derecho objetivo, mientras que la función administrativa significa, en amplio campo de acción, obra de realización de un derecho previamente establecido.

4.—Pero el mundo del Derecho, advierte Bonnard, no se agota en los fenómenos de estructura, formación y realización del Derecho. Existe un fenómeno jurídico especial, la situación contenciosa, que exige el ejercicio de una función autónoma del Estado, la función jurisdiccional.

La situación contenciosa es un fenómeno de anormali-

dad en el mundo jurídico. Explicada de acuerdo con ideas de Rocco (sin que esto quiera decir que Rocco está partiendo de los conceptos de Bonnard, pues las teorías de uno y otro son independientes), la situación contenciosa radicará en un obstáculo a la satisfacción de un interés protegido por la ley, en un caso concreto. Tal obstáculo consiste en algunas ocasiones en la incertidumbre que reina acerca del carácter jurídico de un interés; ¿existe efectivamente tal interés como interés protegido por la norma jurídica? ¿en qué medida es objeto de protección? Pero lo común es que el obstáculo radique en la resistencia de la persona obligada por la norma, que no realiza los actos o no mantiene la actividad pasiva exigida por la norma como condición para que el interés del titular del derecho obtenga cabal satisfacción. En uno, como en otro caso, la necesidad de impartir tutela integral y eficaz a los intereses protegidos por el derecho, exige el funcionamiento de la jurisdicción como actividad del Estado, que lleva por fin renovar semejantes obstáculos, poner fin a las situaciones contenciosas, utilizar el poder del Estado poniéndolo al servicio del titular del derecho para que el obligado se avenga al cumplimiento de su obligación o repare los perjuicios que su acción o su inacción haya causado.

5.—La actividad que el Juez debe realizar para satisfacer su misión —actividad que se concentra en la sentencia como acto jurisdiccional, pues los demás trámites del proceso dependen de la sentencia como actos preparatorios o ejecutorios del fallo— revestirá un carácter complejo, si se analiza desde el punto de vista puramente psicológico. Intelectual en su iniciación, culminará en acto de voluntad, revestido con el imperio del Estado. El Juez habrá de investigar, en primer término, mediante actividad puramente intelectual, si el interés invocado por el demandante ha sido en efecto protegido por el Derecho y cuál es el alcance de la tutela que se le imparte, qué conducta impone la norma jurídica al obligado, demandado en el caso, como requisito para que el interés protegido sea satisfecho. Semejante actividad ideológica conducirá al Juez a una declaración;

pero no habrá terminado con ella su actuación, pues derivará de su declaración un acto de voluntad y, mediante mandato, impondrá a las partes en el juicio la conducta que, de acuerdo con su declaración, les imponga el derecho objetivo.

6.—La necesidad de que la declaración que se contiene en toda sentencia ponga fin a la situación contenciosa, exige que el fallo, en determinado momento del procedimiento, adquiera fuerza jurídica intangible. Así se ha señalado como característica de la función jurisdiccional la autoridad de cosa juzgada que se considera inherente a la sentencia; si la referencia a ese principio no sería bastante para agotar el contenido del concepto que analizamos, sí contribuye a integrarlo. Si la resolución judicial no llegase a adquirir un carácter indiscutible, la situación contenciosa no habría sido superada y el obstáculo a la realización del derecho no estaría definitivamente removido; siempre subsistiría una atmósfera de incertidumbre en torno a las relaciones jurídicas de los contendientes incompatible con la protección eficaz del interés del demandante y susceptible de engendrar perjuicios a terceros.

7.—Incumbiendo al Estado realizar el derecho y evitar la alteración del orden público tiene que atribuir a uno de sus órganos el desempeño de la función jurisdiccional. No se realizaría íntegramente el Derecho si no existiera un medio para obtener que el interés incierto fuera esclarecido y el vulnerado reparado. Precisamente porque tal medio radica en el ejercicio de la jurisdicción es porque Jellinek la considera como garantía jurídica del Derecho. Pero también la función de conservar el orden exige que el Estado centralice el ejercicio de la jurisdicción. Si los particulares no encontraran un medio de decidir sus controversias acudiendo al Estado, recurrirían a la justicia por propia mano, como de hecho ha acontecido en épocas de vida jurídica primitiva; pero la justicia privada tiene que ser proscrita por cualquier organización social avanzada porque implica alteraciones del orden público y no garantiza el cumpli-

miento del Derecho; como dice Des Reis, no pone tal sistema la fuerza al servicio del Derecho, sino que deja el Derecho a merced de la fuerza.

Situación contenciosa, como obstáculo a la realización del Derecho en un caso concreto; actividad intelectual y volicional; acto de declaración y de imperio realizado por un órgano del Estado para poner fin a la situación contenciosa mediante remoción del obstáculo; fuerza de verdad legal inherente a la declaración formulada por la autoridad: son puntos de vista o conceptos que, en conjunto, ayudan a precisar la noción de función jurisdiccional.

8.—Refiramos ahora las ideas expresadas a la actividad que desarrolla el Juez de amparo para demostrar cómo al tramitar y decidir el juicio constitucional no hace más que realizar su función jurisdiccional característica.

Las garantías individuales pueden conceptuarse, dentro de cierta concepción del derecho subjetivo, como intereses humanos de valor fundamental que resultan protegidos por la Ley más alta de la República; cuando se da un carácter constitucional al principio de legalidad también se protegen intereses particulares contra la arbitrariedad de las autoridades. La situación contenciosa en materia de amparo surge cuando una autoridad adopta una actitud contraria a la prescrita por la norma constitucional o la ley ordinaria, lesionando un interés particular protegido por tales normas. El interés particular protegido por la Constitución encuentra así un obstáculo a su satisfacción en la actitud irregular de la autoridad; la demanda de amparo provoca la intervención de Juez Federal para que su sentencia remueva el obstáculo.

9.—El Juez desarrollará en su sentencia la actividad psicológicamente compleja que hemos descrito. En primer término, por mero acto de pensamiento, analizará si existe o no el acto atribuido a la autoridad responsable, y, en su caso, si tal acto implica en efecto la violación de la

Constitución en perjuicio del agravio. Como resultado de una conclusión afirmativa otorgará el amparo solicitado; aun cuando el otorgamiento de amparo adopta la forma externa de mera declaración ("La Justicia de la Unión ampara y protege a Z contra actos de X") la sentencia del Juez Federal implica mandato, imperativo, acto de voluntad estatal.

10.—El efecto de la sentencia que concede la protección constitucional solicitada consiste en la obligación a cargo de la autoridad responsable, de anular el acto violatorio de la Constitución, restituyendo al agraviado en el goce de la garantía que se le violó.

11.—Algunos juristas han negado a la función jurisdiccional carácter jurídico autónomo, estimando que no es creadora de derecho; el Juez se concreta a reconocer la existencia de derechos que existían, antes de que su fallo fuera dictado, por obra de la ley, dicen los que adoptan esta postura; en consecuencia, la sentencia no entraña modificación en el orden jurídico existente. Pero contra quienes así opinan, se observa, como advierte Fraga en su Derecho Administrativo, que la sentencia sí implica modificación en el orden jurídico que existe con relación a las partes contendientes, pues la protección que el Estado dispensa a un interés reconocido en sentencia ejecutoria es más eficaz que la tutela otorgada a un interés que no se ha hecho valer en juicio; pronunciada la sentencia, el Estado, por conducto del órgano judicial, puede aplicar procedimientos de apremio, para satisfacer el derecho desconocido, mediante embargos, remates, etc. No es la sentencia de amparo causa jurídica del derecho invocado; la garantía existe reconocida por la Constitución, independientemente de la intervención judicial; pero la sentencia de amparo implica una protección mucho más eficaz de la garantía; si la autoridad responsable insiste en observar su actitud violatoria de la Constitución, el quejoso podrá acudir ante la Justicia Federal en queja por desobediencia del fallo y la Justicia Federal estará capacitada para apli-

car verdaderos procedimientos de apremio; marcará plazo a la autoridad para que cumpla la sentencia, se dirigirá al superior jerárquico del funcionario que se rehusa a obedecer el fallo, inclusive podrá provocar la destitución de la autoridad contumaz. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, en efecto, ejercitar esa facultad conforme a la fracción XI del artículo 107 constitucional. Con esto se pone de relieve cómo la función del Juez de Amparo se encamina claramente a la remoción de obstáculos al libre goce de las garantías individuales; nada mejor para demostrarlo que tener en cuenta esta facultad de la Corte para destituir a la autoridad responsable, cuando finalmente se concentra en una persona el obstáculo a la satisfacción de los derechos individuales fundamentales.

Bástanos, para terminar, explicar cómo las razones generales que justifican la actuación del Estado desarrollando la función jurisdiccional, concurren también para justificar la atribución a la Justicia Federal de esa misión especial de amparo. Trátase, desde luego, de hacer efectiva una disposición constitucional o legal vulnerada, mediante la anulación del acto que se consumó para violarla; el amparo constituye así instrumento jurisdiccional de realización del Derecho. Pero son también motivos fundamentales de conservación del orden público los que se tienen en cuenta para otorgar tales poderes a los Jueces Federales. Si el gobernado no viera garantizados sus derechos fundamentales mediante un procedimiento de la naturaleza del amparo, no tendría más recurso contra la autoridad arbitraria que la insurrección. Recuérdese que citamos el derecho de insurrección (así llamado con expresión poco adecuada) como garantía extrema del Derecho Público; pero el derecho de insurrección es en el campo del Derecho Público lo que la justicia privada en el terreno del Derecho Privado y comparte las desventajas de este sistema; implica, desde luego, la gravísima alteración del orden público que provoca la Revolución, y no actúa ya con los resultados concretos de garantía del Derecho, que se logran mediante el adecuado ejercicio de la función jurisdicional.

III

CRITERIO DEL CONTROL

1.- ¿Por qué adopta el amparo una fisonomía híbrida? 2.- Contenido del párrafo segundo del artículo catorce. 3.- Paralelo entre el artículo catorce y el 39 de la Carta Magna. 4.- Fórmula usada en la enmienda quinta de la Constitución Federal Norteamericana. Relación entre el "debido proceso legal" y la garantía de audiencia. ¿En qué consiste esa garantía? 5.—El artículo 14 de la Constitución de 1957. Discusión del precepto. Contenido del artículo 2o. del Proyecto. ¿Por qué causa fue retirado por la Comisión? 6.—Fórmula definitiva del artículo 14 aprobado. Comparación entre tal disposición y el primitivo artículo 26 del Proyecto. 7.—Doctrina de Lozano y Vallarta sobre la aplicación restrictiva del artículo 14. 8.—Argumento gramatical. 9.—Argumento Constitucional. 10.—Argumento jurídico general. 11.—Cómo utilizó Vallarta la noción de derecho del hombre en favor de su doctrina. 12.—Orientación de la jurisprudencia ulterior a la salida de Vallarta de la Suprema Corte. 13.—Teoría de Rabasa. Cómo debía, según él, reformarse el artículo 14. 14.—Refutación de Rabasa a cada uno de los argumentos de Lozano y Vallarta. 15.—El artículo 14 en el Constituyente de 1917.

1.—Al estudiar el juicio de amparo desde el punto de vista del criterio del control pretendemos referirnos a los fundamentos generales de la sentencia de amparo, es decir, a los motivos jurídicos que pueden invocarse en una sentencia para declarar la nulidad de un acto de autoridad mediante el otorgamiento de la protección constitucional solicitada en la demanda.

Si el juicio de amparo respondiera en su estructura