NOTA AL CAPITULO CUARTO

El grave problema relativo a las facultades de los Jueces locales para calificar la constitucionalidad de las leyes continúa en pie; la jurisprudencia, tímida e imprecisa, no ha sufrido ningún cambio. Sorprende que la Suprema Corte no haya abordado el problema con profundidad; la explicación se debe a la actitud de los litigantes; cuando una autoridad judicial aplica una ley que en concepto del afectado es violatoria de la Constitución, la demanda de amparo somete directamente a la Corte el problema de constitucionalidad; al litigante lo que le interesa es obtener la reparación inmediata de la violación, la declaración de la inconstitucionalidad de la Ley aplicada por la autoridad responsable y el otorgamiento de un amparo para efectos definitivos; no le importa obtener un amparo para efecto, en virtud del cual, mediante renvío a la autoridad responsable, se le obligaría a calificar por sí misma la constitucionalidad de la ley, porque ésto daría lugar al pronunciamiento de una nueva sentencia y a la interposición de un segundo juicio de amparo. En 1944 el Presidente Avila Camacho sometió a la consideración del Congreso un proyecto de reformas a la Constitución, en el que se comprendía una modificación importantísima al artículo 133; de acuerdo con ella los Jueces locales se abstendrían de aplicar las leyes de los Estados declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte; de esta suerte, la calificación lógica de la constitucionalidad de la Ley sería siempre abordada por la Suprema Corte; una vez que existiera jurisprudencia la autoridad judicial local tendría que sujetarse a ella. Lamentablemente, el proyecto de reformas, aprobado por el Congreso Federal, no se sometió a la aprobación de las legislaturas; la reforma al artículo 133 siguió la misma suerte y no se insistió sobre ella, como hubiera sido deseable, en las iniciativas de reformas posteriores.

V

¿QUE CONSECUENCIA DERIVA DE LA DEGENERACION DEL AMPARO?

1.—Qué consecuencias derivan de la generación del amparo en control de legalidad. 2.—Con qué fin se abusa del amparo; importancia de la suspensión al respecto. 3.—Cuándo se inició el abuso del amparo. 4.—Cómo pretendió restringirlo el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1886. 5.—Iniciativa de reformas al artículo 102 constitucional; intervención de Rabasa en la discusión. 6.—Medidas adoptadas por la Constitución de 1917 para restringir la procedencia del amparo judicial. 7.—Amparo directo; ante quién se tramita; cuántas instancias comprende; qué actos constituyen su materia; qué violaciones se invocan en las demandas que lo promueven. Amparo indirecto; cuántas instancias lo integran; ante quién se tramita, contra qué actos procede. 8.—Normas derivadas de la atribución al amparo del carácter de recurso extraordinario. a).—Sentencias definitivas; b).—resoluciones judiciales en general; excepción para actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; c).—violaciones a las leyes del procedimiento; d).—resoluciones administrativas. 9.—Contenido de la fracción III del artículo 197 Constitucional, la garantía de audiencia y el due process of law; evolución de este último en los Estados Unidos de América. Fórmula del Juez Webster adoptada por Cooley. Orientación ulterior de la jurisprudencia; presupuestos formales; requisitos de fondo. Valor de la garantía respecto a los legisladores de los Estados. 10.—Contenido de los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo en conexión con la garantía de audiencia.

1.—Consecuencia inmediata de la degeneración del amparo en sistema de control de legalidad es una multiplicación de los amparos promovidos invocando la violación del artículo catorce, la cual redunda en un aumento extraordinario del trabajo a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Piénsese, para advertir la importancia del problema, que, una vez admitida la procedencia del amparo como instrumento que repara las violaciones a la ley ordinaria en juicios civiles y penales, existe, en principio, una posibilidad de atacar en amparo toda la serie de resoluciones que se dictan en el curso del procedimiento, desde las que se pronuncien en el trámite de las diligencias preparatorias, hasta las que condicionan la ejecución de la sentencia condenatoria mediante embargos y remates.

2.—En la hipótesis de que los particulares promovieran semejantes amparos con un interés legítimo, el problema sería ya muy serio; pero contribuye a intensificar extraordinariamente su gravedad el ejercicio abusivo de la acción de amparo. Adviértase que en el juicio de amparo se tramita un incidente de suspensión, como procedimiento de orden cautelar; que las estimaciones sobre el fondo del amparo, o sea las que conciernen a la constitucionalidad del acto reclamado, no ejercen, en principio, influencia para determinar la procedencia o improcedencia de la suspensión, pues ésta debe decretarse sin prejuzgar sobre la materia que constituirá objeto específico de la sentencia definitiva; que en el mayor número de los casos de amparos contra resoluciones judiciales civiles se concede la suspensión subordinada al simple requisito que consiste en el otorgamiento de una fianza; fácil es, así comprender, cómo surge una tendencia al abuso del amparo de parte de litigantes temerarios que acuden a la interposición del juicio con el único objeto de obtener una suspensión de los efectos de resoluciones que les son desfavorables, acertando, de esa suerte, a obstaculizar el curso normal de los procedimientos judiciales y a embarazar, con ello, la expedita administración de justicia, lo cual redunda no sólo en perjuicios particulares, sino en grave daño social; por otra parte, conforme aumenta el trabajo ante la Suprema Corte de Justicia, se retarda más la decisión de los juicios de amparo que hasta ella llegan, y esto, lejos de contrarrestar el abuso del recurso, lo estimula, pues mientras más se prorrogue el pronunciamiento de la sentencia que pone fin al juicio, mayores beneficios se obtendrán con una suspensión inicialmente lograda que surtirá efectos por más largo tiempo.

3.—El fenómeno del abuso del amparo no es nada nuevo; tan pronto como la Suprema Corte, substraída a la influencia de Vallarta, admitió amparos por inexacta aplicación de la Ley, en los últimos lustros del siglo pasado, apareció el peligro; los amparos empezaron a multiplicarse en forma tan extraordinaria que se suscitó gran inquietud en legisladores, jueces y juristas. La tendencia liberal, que luchaba por la amplitud del ámbito de procedencia del amparo, tenía que engendrar una tendencia contraria; la que propendía a restringir el ejercicio de la acción de amparo contra resoluciones judiciales.

4.—El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1886, siguiendo las orientaciones de la jurisprudencia anterior, había declarado en su Artículo 1896, que la interpretación que los tribunales hicieran de un hecho dudoso o de un punto opinable de derecho civil o de legislación local de los Estados, no podría fundar, por sí sola, la concesión de un amparo, sino cuando apareciera que se había cometido una inexactitud manifiesta en la fijación del hecho o en la aplicación de la ley; pero la disposición no era apta para restringir el abuso del amparo, ya que en el mayor número de los casos serviría de fundamento a sentencias denegatorias del amparo, mas no motivaría el desechamiento de la demanda. Lejos de disminuir, los amparos aumentaron después de la promulgación del Código que citamos.

5.—En 1908 el problema es tan grave, que el Ejecutivo envía una iniciativa al Congreso proponiendo una reforma al artículo 102 de la Constitución Federal. Por demás

interesantes resultan los motivos de la iniciativa. "Desgraciadamente —decía— ha venido a empañar los méritos del amparo el abuso que de él se ha hecho en los negocios judiciales del orden civil, produciendo los efectos de enervar y dilatar la acción de los tribunales civiles, menoscabar la respetabilidad de la justicia de orden civil y aun desanimar a los encargados de administrarla. De ahí la afirmación que muchos años hace comenzó a formularse y cada día ha venido acentuándose y robusteciéndose más, de que es necesario poner coto a ese abuso"; con estos fundamentos se promueve una adición al artículo 102 previniendo que en negocios judiciales del orden civil no podrá entablarse el recurso de amparo mientras no se hubiere dictado sentencia definitiva contra la cual no proceda recurso alguno que tenga por efecto su revocación.

La iniciativa a que aludimos provocó apasionada discusión; el senador Bolaños Cacho advirtió que la reforma propuesta constituía una mala transacción, porque no satisfacía ni a los partidarios de la garantía de exacta aplicación de la Ley ni a quienes propugnaban su abolición; y es que el problema, entonces, como ahora, no encontraba solución adecuada en la adopción de principios restrictivos de la procedencia del amparo judicial, sino que exigía la reforma radical del artículo catorce. Pero la iniciativa triunfó; el eminente don Emilio Rabasa, que poco tiempo antes había publicado su monografía sobre el artículo catorce, conceptúa que mediante esa reforma al 102 se obtiene una aproximación de los principios a los ideales; interviene preeminentemente en la discusión y termina el discurso que dirige a los senadores expresando "Yo, que he sostenido esta iniciativa, os emplazo también para que dentro de poco tiempo vengáis conmigo a arrancar de nuestra Constitución el artículo 14, que la deshonra". Vanas ilusiones las que en ese momento se forjaba el ilustre constitucionalista; las fuerzas sociales y políticas que engendraron la Revolución estaban a punto de estallar y la legislación revolucionaria no se orientó hacia la supresión de la garantía de exacta aplicación de la Ley, sino que, por el contrario, contribuyó a consolidarla.

6.—Los legisladores del 56 no adoptaron restricciones del amparo judicial por ilegalidad, porque no se dieron cuenta del alcance del artículo 14 aprobado; pero en la Constitución de 1917 sí se realiza al respecto obra reflexiva; se aprueba conscientemente el nuevo precepto, y, al reparar en las consecuencias prácticas de su aplicación, en vista de la experiencia del pasado, se adaptan medidas para restringir la procedencia del amparo judicial. El análisis crítico de estas medidas constituye uno de los capítulos más importantes del curso. El Constituyente no va en este punto a realizar obra integralmente creadora; echa mano de instituciones anteriores y sigue un camino, el de restricción de la procedencia del amparo judicial, que había sido ya iniciado, según antes advirtiéramos. Atribuye al amparo judicial el carácter de recurso extraordinario; organiza el amparo directo de acuerdo con los lineamientos de la casación civil y limita las violaciones a las leyes del procedimiento reclamables en amparo, condicionándolas estrictamente a los imperativos ineludibles de la garantía de audiencia; subordina el ejercicio de la acción de amparo, contra violaciones a leyes procesales, a la condición suspensiva que consiste en el pronunciamiento ulterior de una sentencia definitiva desfavorable para el agraviado por tales violaciones, sentencia que debe haber adquirido el carácter de irrecurrible; se esfuerza por atribuir un carácter excepcional al amparo indirecto que se interponga para impugnar resoluciones judiciales que no sean sentencias definitivas ni resoluciones que afecten la garantía de audiencia. En el curso de nuestra exposición aparecerán con mayor claridad estas limitaciones, a cada una de las cuales haremos objeto de un estudio especial.

7.—Pero desde luego queremos dejar sentada esta base fundamental; el artículo 107 constitucional establece una separación fundamental de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Jueces de Distrito, que responde a la separación entre el amparo directo y el amparo indirecto. El amparo directo es un amparo exclusivamente judicial (más tarde se extenderá a las Juntas

de Conciliación y Arbitraje); motiva la tramitación de una sola instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se inicia ante ella y en ella termina; procede exclusivamente contra sentencias definitivas que son, según definición de la Ley de Amparo, las que resuelven el fondo del negocio (absuelven o condenan) y no admiten más recurso que el de casación u otro extraordinario de carácter similar; se funda, bien en la invocación de violaciones cometidas en el cuerpo de la sentencia misma, bien en violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, con anterioridad al pronunciamiento de la sentencia definitiva. El amparo indirecto se inicia ante el Juzgado de Distrito y es susceptible de dos instancias, porque la sentencia que pronuncia el Juez puede ser recurrida ante la Suprema Corte; procede contra leyes, actos de autoridad distinta de la judicial y actos de autoridad judicial (actos en juicio, actos fuera de juicio, actos que afectan a terceros extraños al juicio) que no constituyan sentencias definitivas. El legislador constituyente se preocupó fundamentalmente por establecer en el artículo 107 las normas de procedencia del amparo directo; los principios reguladores del amparo indirecto han tenido que derivar principalmente de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia.

8.—La restricción de la procedencia del juicio de amparo, que consiste en atribuirle el carácter de un recurso extraordinario, aparece vinculada íntimamente con una copiosísima jurisprudencia sobre reparabilidad del acto reclamado y supone fundamentalmente la adopción de los siguientes principios:

I.- El amparo sólo procede contra sentencias definitivas, conceptuándose que no tienen ese carácter los que son susceptibles de impugnación mediante un recurso ordinario.

II.- El amparo es improcedente contra resoluciones judiciales de cualquier género, en tanto éstas admiten recurso, hecha excepción del caso en que tales resoluciones tengan tal contenido que impliquen peligro de privación de la

vida, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; entonces no es preciso agotar ningún recurso ordinario previamente a la interposición del amparo, procediendo éste desde luego.

III.- Las violaciones substanciales al procedimiento que dejen sin defensa al agraviado deben combatirse interponiendo el recurso que proceda contra la resolución concreta que las motive, si tal recurso existe, y, en caso contrario, mediante la reclamación que establece el artículo 161 de la Ley de Amparo; dichas violaciones deben, además, ser invocadas como agravios cuando se interponga apelación contra la sentencia definitiva que más tarde se pronuncie en el juicio respectivo.

IV.- Es igualmente improcedente el amparo contra resoluciones administrativas, en los términos de la Ley de Amparo, cuando existe un medio ordinario que permita obtener su revocación, trátese de una revisión forzosa, un recurso propiamente tal o un verdadero juicio, siempre que, de acuerdo con la Ley que rige ese medio ordinario de defensa, pueda obtenerse la suspensión de la resolución mediante la interposición del recurso, sin llenar requisitos más difíciles de cumplir que los requeridos para obtener tal suspensión en amparo.

Sólo requieren un especial comentario los principios expuestos en tercero y cuarto lugar.

9.—La fracción III del artículo 107 constitucional establece que en los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

El concepto de formalidades esenciales del procedimiento deriva del artículo catorce constitucional que, según hemos advertido, consagra la garantía de audiencia. Su contenido reconoce antecedente en la garantía del debido proceso legal (due process of law) del derecho anglo-america-