VI

CARACTER EXTRAORDINARIO DEL JUICIO DE AMPARO

Exposición del principio en materia judicial. Comentario a la Jurisprudencia de la Corte que lo extendió a materia administrativa; razón invocada para justificar la interpretación extensiva; antecedentes de la tesis en proyecto legal de 1922; críticas de que fue objeto.- Contenido del artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, crítica del precepto e indicación de los términos en que sería plausible su reforma.- Alusión a la tercería excluyente de dominio, ¿es considerada como recurso para los efectos del amparo?.- Excepción al principio en material penal.- Reparación constitucional; cuándo procede; cómo se tramita; distinción entre resoluciones irrecurribles, revocables y apelables; oportunidad legal para formular la protesta.- Dudas sobre la constitucionalidad de la Ley de Amparo en materia de reparación; caso especial del amparo obrero. Trascendencia de la facultad de suplir la deficiencia de la queja.

Contribuyen a restringir la procedencia del amparo aquellos principios de la Constitución y de la Ley de Amparo que le atribuyen el carácter de una instancia extraordinaria, es decir, de un medio de reparación de la violación de garantías al que no debe acudirse sino cuando previamente se han agotado sin éxito las medidas ordinarias de defensa, como los recursos de revocación y apelación en materia judicial ordinaria, o los juicios de oposición en materia administrativa.

El carácter extraordinario del juicio de amparo inten-

tado contra resoluciones judiciales se desprende claramente de las disposiciones del artículo 107 constitucional; tratándose de amparo directo, el juicio sólo puede intentarse contra sentencias que no admiten ningún recurso ordinario; en materia de amparo indirecto las resoluciones judiciales susceptibles de reclamación han de tener carácter irreparable y no lo tienen las que pueden ser revocadas acudiendo a un recurso; finalmente, las violaciones substanciales al procedimiento, que son materia de amparo directo según hemos explicado, si admiten recurso ordinario, deben ser recurridas, y si no lo admiten, han de reclamarse acudiendo a un procedimiento especial que reglamenta la Ley de Amparo y a que después haremos referencia.

Por largo tiempo, la jurisprudencia de la Corte admitió el amparo contra actos de autoridad administrativa sin exigir que se agotaran previamente los recursos ordinarios establecidos por las leyes como medios de impugnación de tales actos (recursos ante las mismas autoridades, juicios de oposición ante el Poder Judicial, etc.), pero hace unos quince años se estableció un cambio de mucha importancia en la jurisprudencia. Estaban entonces pendientes de resolución millares de amparos promovidos contra resoluciones agrarias que dotaban o restituían ejidos a los pueblos; la solución de estos negocios suponía una labor extraordinaria por realizar; sobre todo, de concederse el amparo, como tendría que haber ocurrido en múltiples amparos, habría colocado al Ejecutivo en situación por demás difícil, porque la sentencia de amparo lo obligaría a restituir al propietario afectado, las tierras que ya habían venido siendo poseídas por varios años por los ejidatarios beneficiados. El Magistrado Cisneros Canto, inspirado principalmente en motivos de orden político pero revistiendo su opinión de forma jurídica, determinó un cambio trascendental de la jurisprudencia de la Sala Administrativa; la Corte declaró, de acuerdo con las orientaciones de dicho Ministro, que el amparo era improcedente contra actos que no hubieran adquirido el carácter de definitivos; que resultaba, por tanto, improcedente contra actos administrativos que fueran reparables ante

la potestad común; se extendieron de esta suerte al amparo administrativo, las normas limitativas de la procedencia del amparo judicial, aduciéndose que donde existe la misma razón debe aplicarse idéntica disposición, y ya que el amparo contra resoluciones judiciales es un recurso de carácter extraordinario, igual naturaleza debe tener el amparo contra actos de autoridad administrativa: cuando la ley que rige el acto (trátese de una ley fiscal, de una ley de aguas, de nacionalización, de expropiación, etc., etc.) establece un medio de defensa contra tal acto, sea un recurso o sea un juicio propiamente tal, el amparo no procederá contra tal acto, según esta jurisprudencia, sino hasta que se haya agotado ese medio de defensa; el acto reclamado no será el acto administrativo primitivo, sino la resolución que en el recurso o juicio intentado para obtener su revocación, la haya denegado. Don Vicente Peniche López ha advertido cómo la tesis jurisprudencial en cuestión tenía antecedentes en un Proyecto de Reformas a la Constitución Federal, elaborado en 1922, que pretendió, sin éxito, porque no fue aprobado, establecer reformas al artículo 14, al 16 y al 107 y a otras disposiciones constitucionales del título de garantías relativas al juicio de amparo. Al proponerse la reforma del artículo 107 constitucional se afirmaba en la iniciativa: "En el inciso o fracción I del artículo 107 del Proyecto se establece una restricción general para la procedencia del amparo respecto de los actos administrativos, en el sentido de que sólo podrá pedirse cuando las violaciones cometidas en los mencionados actos no puedan ser reparadas por las autoridades superiores del mismo ramo o en la vía judicial, declarándose que en tales casos el amparo procede contra las resoluciones que dicten las autoridades revisoras, cuando contra aquellas no exista ya ningún otro recurso".

Como antes indicamos, la jurisprudencia de la Corte suscitó enérgicas críticas de parte del Foro Mexicano: se negó que fuera posible establecer mediante jurisprudencia causas de improcedencia del amparo que no hubiera instituido la Constitución, pero se impugnó también, con muy

vigorosas razones, la bondad intrínseca del sistema adoptado por la jurisprudencia para restringir la procedencia del amparo administrativo, observándose que en muchas ocasiones si bien la Ley ordinaria establecía un medio de obtener la revocación del acto desfavorable al particular, exigía condiciones de dudosa constitucionalidad como requisito para admitir a trámite el recurso, como cuando, en materia fiscal federal, se establecía, por las Leyes Orgánicas de la Tesorería de la Federación que regulaban el ejercicio de la facultad económico-coactiva, que debía asegurarse el interés fiscal como condición para que el Juez de Distrito admitiera la demanda de oposición contra el ejercicio ilegal de dicha facultad; se aludió también a la trascendencia del incidente de suspensión en el juicio de amparo, que permite evitar perjuicio derivados del acto reclamado mientras el juicio de garantías es decidido, advirtiéndose que en múltiples casos, aunque la Ley que norma el acto administrativo establece un recurso para impugnarlo, no establece la obligación de suspender la ejecución por la sola interposición del recurso.

La tesis de la Corte, establecida principalmente con vistas al problema agrario, no resolvió en este punto las cuestiones de índole política que realmente la inspiraban, porque sólo prorrogaba la decisión de los juicios intentados contra resoluciones agrarias, que de cualquier modo tendrían que llegar finalmente a la Corte, por vía de amparo; de aquí que más tarde se reformara la Constitución declarándose improcedente el juicio de amparo para reclamar resoluciones de esa índole. Pero, al reformarse la Ley de Amparo, se adoptó una disposición, la contenida en el artículo 73 fracción XV de la Ley, que eleva a norma jurídica la tesis jurisprudencial comentada, bien es cierto que atenuándole equitativamente, ya que dicha tesis, por absoluta, resultaba evidentemente injusta; conforme a este precepto el amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual

puedan ser modificados, revocados o nulificados, SIEMPRE QUE CONFORME A LA MISMA LEY SE SUSPENDAN LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS MEDIANTE LA INTERPOSICION DEL RECURSO, O MEDIO DE DEFENSA LEGAL QUE HAGA VALER EL AGRAVIADO, sin exigir mayores requisitos que los que la propia Ley consigna para obtener la suspensión definitiva. Fácilmente se advierte que al adoptar este precepto se atendió a las razones que se esgrimieran contra la jurisprudencia de la Corte; la disposición sin ser inconstitucional no escapa en manera alguna a la crítica; no creemos que sea contraria a la Constitución, porque no aparece en oposición con ningún precepto de la Carta Magna, resultando antijurídico, por opuesto al sentido fundamental de la Ley Constitucional, exigir que ella regule íntegramente las causas de improcedencia del amparo, materia que tiene que ser abordada por la norma reglamentaria; tampoco pueden encontrarse, ni en las exposiciones de motivos, ni en las discusiones del Constituyente, datos que demuestren que el espíritu de legislador era contrario a la adopción de una medida del género de la que comentamos; en la Ley de Amparo, como antes advirtiéramos, el amparo administrativo no fue objeto de atención especial por el Constituyente quien se preocupó fundamentalmente por el amparo judicial; pero, abstracción hecha de esas consideraciones, el principio adoptado por la ley dista mucho de satisfacernos; resulta ilógico y antijurídico subordinar la procedencia del amparo a la resolución de cuestiones de suspensión, tanto porque el incidente de suspensión es independiente del fondo, como porque el problema de determinar si los requisitos para obtener la suspensión en recurso ordinario son mayores que los exigidos por la Ley de Amparo, puede ser muy dudoso, por imprecisión de la Ley que rige el acto o de la misma jurisprudencia de la Corte en materia de suspensión. A nuestro especial modo de ver, el artículo debería haber tomado muy principalmente en cuenta la protección efectiva de la garantía de audiencia; si en el procedimiento ordinario de defensa está real y positivamente garantizada la audiencia del agraviado, en su más amplio sentido, es decir, como derecho de alegar y