

## LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE EN EL AMPARO CONTRA LEYES \*

Por el Lic. IGNACIO BURGOA,  
*Profesor de la Facultad de Derecho.*

### I

EL DÍA 31 DE DICIEMBRE DE 1957 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos Decretos del Congreso de la Unión introduciendo reformas a varios preceptos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer la competencia de la Suprema Corte, funcionando como Tribunal Pleno, en la decisión de los recursos de revisión contra las sentencias constitucionales de los Jueces de Distrito dictadas en los amparos en que se reclame una ley federal o local como contraria a la Constitución de la República.

La ingerencia que dichas reformas legales atribuyen al Pleno de la Suprema Corte en lo referente a la cuestión citada, ha sido materia de acres comentarios que han desatado una crítica acerba contra los Decretos que las implantaron, llegándose, inclusive, a sostener que fueron inspiradas por el resentimiento y disgusto del Secretario de Hacienda contra el criterio jurisprudencial de la Sala Administrativa de nuestro máximo Tribunal que ha estimado inconstitucionales varias leyes fiscales, entre ellas, la del Impuesto Sobre la Renta por lo que concierne a la obligación tributaria en Cédula I que consigna a cargo de las sociedades mercantiles sobre los ingresos que obtengan por el arrendamiento de bienes inmuebles.

Iniciando la ofensiva contra los mencionados Decretos, el Presidente de

\* Este artículo contiene la ponencia que presenté en la sesión que efectuó la Barra Mexicana —Colegio de Abogados— el día 18 de febrero de 1958, y a la que concurrí como delegado de nuestra Facultad de Derecho. En dicha ponencia sostuve el punto de vista a que se refiere este artículo, en respuesta a las observaciones críticas formuladas por el Lic. F. Jorge Gaxiola sobre los Decretos del Congreso de la Unión que reformaron la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los términos que se exponen en esta publicación.

la Barra Mexicana —Colegio de Abogados— invitó a los directivos de varias agrupaciones profesionales, para hacer gestiones ante algunos Secretarios de Estado, tendientes a impedir que las iniciativas presidenciales que precedieron a dichos Decretos siguieran su tramitación constitucional.

Las aludidas gestiones no obtuvieron éxito, y en vista de ello, se recomendó al Lic. F. Jorge Gaxiola la presentación de una ponencia que sirviera de base a los debates que se entablaron en la sesión que efectuó el día 4 de febrero de 1958 la Barra Mexicana, con el objeto de examinar las reformas legales anteriormente mencionadas.

La ponencia del Lic. Gaxiola concluye que la decisión, en revisión, de los amparos contra leyes federales o locales por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, “fomenta el rezago, contraría la garantía constitucional de una pronta y expedita administración de justicia, abre las puertas a la chicana y puede producir el efecto de que los juicios se alarguen indefinidamente”.

Dicha ponencia, en lo que concierne a la crítica de tales Decretos Congresionales, obtuvo el consenso de los señores abogados que asistieron a dicha sesión como simples miembros del Foro Mexicano o con la representación de instituciones profesionales. Unicamente yo, que concurrí por designación de nuestra ilustre Facultad de Derecho, alcé la voz en defensa del espíritu que anima las reformas decretadas, pues, como esforzadamente traté de expresarlo, éstas tienden a restituir a la Suprema Corte la unidad orgánica y funcional que perdió desde hace aproximadamente treinta años, al haberse dividido en tantas Salas cuantas son las materias sobre las que puede versar el juicio de amparo.

No está en mi ánimo reproducir, en esta ocasión, las divergencias de criterio que me separan del pensamiento del Lic. Gaxiola en lo que atañe a la calificación de las reformas implantadas, la cual se condensa en las conclusiones transcritas; ni tampoco abrigo la intención de resucitar la polémica que se entabló respecto de tales conclusiones, entre el sagaz ponente y los señores abogados que lo apoyaron, por una parte, y yo, por la otra. Si ahora vuelvo a aludir a la consabida ponencia en el curso de la presente exposición, es con el objeto de justificar, de la mejor manera posible, la proposición que se contiene en este artículo, tendiente a compatibilizar, en una fórmula procesal adecuada, el ideal que, en mi concepto, persiguen las reformas legales decretadas, con la situación real que priva actualmente en el funcionamiento de la Suprema Corte y que provoca las nefastas consecuencias de hecho que señala el Lic. Gaxiola.

## II

La *sindéresis* jurídica aspira a la unidad orgánica y funcional de la Suprema Corte. Idealmente, la Corte debiera no sólo ser unitaria, sino una. En otras palabras, todos los negocios cuyo conocimiento constitucional y legal le incumben, debieran ser decididos por todos sus miembros componentes. La división de la Suprema Corte en Salas, teniendo éstas facultades decisorias autónomas e incontrolables en los asuntos de su respectiva competencia material, engendra ineluctablemente la creación de tantas pequeñas "supremas cortes", cuantas sean las Salas en que dicho organismo se fraccione. En la actualidad, nuestro país no tiene una Suprema Corte, sino cuatro, para la decisión última e irrecurrible de los juicios de amparo en que se canaliza casi toda la vida jurídica del país; y dada la autonomía e independencia de dichas cuatro "pequeñas supremas cortes", sus resoluciones, en lo tocante a puntos generales de derecho que se vinculan con importantes aspectos técnicos de nuestro juicio de garantías, frecuentemente ofrecen disparidades que colocan a nuestro máximo Tribunal de Justicia en pugna constante con el principio lógico de no contradicción.

La repartición de la competencia de la Suprema Corte en Salas obedeció primordialmente a la imperiosa necesidad de dividir sus labores para hacer más pronta y expedita la administración de justicia en el fuero federal y, sobre todo, en materia de amparo, tratando así de disminuir el rezago que ya pesaba sobre dicho Alto Tribunal. La creación de las Salas fue la más cómoda medida que la realidad impuso para lograr los citados objetivos; y digo la más cómoda, porque no se emprendió, en 1928, la enorme tarea que significa reestructurar constitucional y legalmente el sistema de procedencia del juicio de amparo, segregando de él el control de legalidad estricto, lo que no sólo importaría una cuestión de mera distribución de funciones entre la Suprema Corte y cualquier órgano jurisdiccional federal que pudiese establecerse (el Tribunal de Casación, v. gr.), sino el grave problema de despojar a la legalidad de las sentencias civiles y penales del carácter de garantía constitucional que le adscriben nuestros artículos 14 y 16.

Es inconcuso que un ideal jurídico en sí mismo no es censurable cuando descansa en principios lógicos y en el deber-ser de las cosas. Ahora bien, cuando la realidad en que se pretenda actualizar no ofrece las condiciones o los supuestos adecuados para ello, se plantea un forzoso dilema: o se

abandona el ideal o se tolera la perpetuación de las circunstancias fácticas que lo hagan irrealizable.

Este dilema surge puntualmente cuando se revive el ya añoso problema de si la Suprema Corte debe funcionar en Tribunal Pleno o actuar fraccionada en Salas. Si las condiciones o supuestos reales, legales y constitucionales en que opera nuestro Juicio de Amparo, es decir, si la vastísima procedencia de éste, que se traduce en un número siempre creciente de negocios de garantías, no permiten que la Suprema Corte funcione en Pleno sin menoscabar el postulado de que la impartición de justicia debe ser pronta y expedita, no por ello se justifican las críticas a los intentos legislativos que pretendan restaurar a nuestro máximo Tribunal su unidad orgánica y funcional, pues, a lo sumo, podría decirse que dichos intentos son irrealizables, pero jamás aberrativos.

Esta última consideración, y no sin reservas, es la que debe formularse respecto de los Decretos congresionales que reformaron varios preceptos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que entraron en vigor el primero de enero del año actual. En efecto, tales Decretos, apoyados en los más puros principios que conforman específicamente la cuestión del amparo contra leyes, establecen que sea la Suprema Corte en Pleno la que conozca en revisión los juicios constitucionales en que se haya reclamado un ordenamiento legal federal o local. Ahora bien, el amparo contra leyes presenta matices jurídico-sociales que no revela el juicio de garantías en que se reclame un acto de autoridad stricto-sensu, es decir, una sentencia judicial, un laudo arbitral o una resolución administrativa. Estos actos, que tienen como atributo esencial la concreción y la personalidad, sólo tienen trascendencia, generalmente, en relación con el caso específico en que incidan. Por ende, la estimación sobre su inconstitucionalidad que sustente el fallo protector invalidatorio, por excepción afecta directamente a las instituciones jurídicas del país. En cambio, al reputarse en una ejecutoria de amparo inconstitucional una ley federal o local, no sólo se releva al quejoso de la obligación de cumplirla al impedirse a las autoridades responsables sus funciones de aplicación legal frente al promotor del juicio de garantías, sino que se sienta un criterio general sobre un vicio destacado del ordenamiento secundario reclamado que trasciende a todas las situaciones concretas, encuadradas dentro de las situaciones abstractas que éste prevé, suscitando la posibilidad de que todo sujeto que por él se considere lesionado acuda a la justicia federal en demanda de protección. En otras palabras,

la estimación de inconstitucionalidad de una ley federal o local, ya no digamos en jurisprudencia, sino en una sola sentencia ejecutoria de amparo, implica la amenaza de que dicho ordenamiento deje de aplicarse con la consiguiente afectación al sistema de derecho positivo y, en consecuencia, a la vida jurídica de México.

Estas ideas, que no son sino paráfrasis del pensamiento que se contiene en la exposición de motivos de los Decretos reformativos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, han determinado que sea la Suprema Corte en Pleno la que conozca en revisión de los juicios de amparo en que se impugne una ley federal o local por su inconstitucionalidad, evitando que únicamente tres ministros de alguna de las Salas de dicho alto Tribunal decidan sin ulterior recurso sobre tan trascendental cuestión.

A este respecto, me permito preguntar a los señores abogados del Foro Mexicano, si, en sí mismo, es censurable el hecho de que no sean tres, sino cuando menos once ministros de la Suprema Corte, los que decidan si un ordenamiento secundario se opone o no a los mandamientos de la Constitución y si no es más sólida y respetable la opinión de los más que la de los menos, siempre que se apoye en la *sindéresis* jurídica.

La restitución de la unidad de la Suprema Corte, al menos en lo que concierne a la decisión por el Tribunal Pleno de la misma de las cuestiones jurídico-constitucionales que importa el amparo contra leyes, tropieza con serios obstáculos en la realidad. Mientras esos obstáculos no se remuevan definitivamente, es evidente que las reformas implantadas por los Decretos que se han venido comentando, propenden a originar todos los fenómenos que señala el Lic. Gaxiola, sintetizados en el retardo o demora indefinidos de la sentencia que considere a una ley federal o local acorde o discorde con la Constitución de la República. Pero debo insistir en que dichos fenómenos no se deben a las reformas legales en sí mismas, sino a una serie de circunstancias de hecho que las convierten en ingentes valladares para lograr una pronta y expedita administración de justicia. En otros términos, de existir un ambiente real propicio para que la Suprema Corte funcione unitariamente al determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un ordenamiento secundario, las consabidas reformas no sólo no tendrían nada de censurable, sino que merecerían el beneplácito del Foro Mexicano.

En efecto, si el Pleno de nuestro máximo Tribunal actuara con la misma celeridad y presteza con que suelen funcionar sus distintas Salas,

es decir, si las sesiones plenarias se celebrasen con mayor frecuencia y duración y si todos los señores ministros estuviesen animados por el acendrado deseo de imprimir dinamismo a sus altas labores, sin interferencias de ninguna especie, los graves inconvenientes que atribuye el Lic. Gaxiola a las reformas legales decretadas no se presentarían, o sea, no se fomentaría el rezago, no se contravendría la garantía constitucional de una pronta y expedita administración de justicia, no se abrirían las puertas a la "chicana" ni se produciría el efecto de que los juicios de amparo contra leyes se alarguen indefinidamente.

En mi concepto, la ponencia del citado jurista incurre en una notoria incongruencia, que consiste en derivar conclusiones críticas sobre dichas reformas que éstas en sí mismas no autorizan. Censurarlas, como se ha hecho, equivaldría, valga el símil, a rechazar los divinos postulados del Cristianismo o de cualquier otro ideario, sólo porque ninguno de los seres humanos los cumple cabalmente.

Las causas primordiales que fomentan el rezago en la Suprema Corte, que contrarían el despacho expedito de los negocios judiciales, que auspician la "chicana" y que demoran indefinidamente la resolución de los juicios de amparo, no tanto hay que buscarlas en deficiencias legales o en reformas legislativas que en el fondo tienden a la realización de un ideal (como son las establecidas por los Decretos comentados), sino en obstáculos diversos del medio ambiente que, por desgracia, no es posible remediar con la inmediatez apetecida. Si el Lic. Gaxiola hubiese señalado los motivos de hecho que hacen imprácticas las reformas legales que critica, provocando los fenómenos negativos que apunta claramente en las conclusiones que sostiene, yo habría sido uno de los primeros en manifestar mi conformidad absoluta con su ponencia, y si ésta, en vez de censurar al legislador, hubiese propuesto las medidas adecuadas para propiciar el ambiente real en que dichas reformas puedan aplicarse eficazmente, su inteligente autor habría contribuido a realizar el anhelo que todo jurista debe perseguir, consistente en cooperar para la actualización de los ideales jurídicos que no impliquen vanas quimeras, sino principios susceptibles de adquirir vida objetiva. Por ende, si la unidad orgánica y funcional de la Suprema Corte es deseable, si su fraccionamiento en Salas ha obedecido a necesidades de tipo práctico sin justificarse teórica o doctrinalmente, nuestro deber estriba en sugerir la implantación de medidas idóneas para remover definitivamente los obstáculos de hecho que impidan la realización de ese propósito, pero jamás en renunciar a él, declarándonos impo-

tentes para remediar un estado de cosas que acabaría por frustrar todos los ideales del derecho.

### III

Considero, sin embargo, que la propiciación de un ambiente real para que la Suprema Corte actúe en Pleno sin quebrantar la garantía constitucional de la pronta y expedita administración de justicia, entraña una cuestión sumamente ardua y difícil, cuyo tratamiento, por ahora, no pretendo abordar. En consecuencia, me concretaré a formular una proposición de carácter ecléctico que, en mi concepto, conjuga la necesidad práctica de que la Corte siga funcionando en Salas, con el desiderátum de que en los juicios de amparo contra leyes federales o locales tenga, como tribunal Pleno, una importante intervención para marcar los criterios jurídicos generales sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un ordenamiento legal secundario.

Es bien sabido que la Suprema Corte en el conocimiento del Juicio de Amparo desempeña una doble función: la *Decisoria* y la *Jurisprudencial*. En el ejercicio de la primera, nuestro máximo Tribunal propiamente resuelve los casos concretos que se le someten, sin tener sus fallos efectos "*erga omnes*" en razón del principio de relatividad que los rige. Por el contrario, al desplegar su actuación jurisprudencial, es decir, al establecer jurisprudencia, la Suprema Corte fija los criterios generales sobre las cuestiones jurídicas que se plantean en cinco o más negocios específicos análogos, teniendo dichos criterios aplicación jurisdiccional obligatoria en el futuro, mientras no sean interrumpidos o modificados legalmente. Por ello, no es aventurado afirmar que cuando la Suprema Corte decide uno o varios casos concretos, opera como juzgador, en tanto que, al sentar jurisprudencia, actúa como quasi-legislador, valga la expresión.

La función jurisprudencial destaca en importancia y adquiere mayor trascendencia cuando se trata de definir un criterio jurídico sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley federal o local, pues como se ha dicho con antelación, estos tópicos rebasan la esfera particular de los derechos e intereses del quejoso, para vincularse con todo el sistema de nuestro orden jurídico positivo.

Ahora bien, lo que interesa al gobernado en especial cuando plantea ante la justicia federal una cuestión de inconstitucionalidad de alguna ley, es la obtención rápida y expedita de la sentencia ejecutoria de amparo que

lo releve del cumplimiento u observancia del ordenamiento reclamado; y aunque lo deseable, lo ideal, como he dicho, consiste en que fuese la Suprema Corte en Pleno la que pronunciara esa sentencia, dado un conjunto de factores de índole práctica que sería prolijo mencionar, no es posible, en la actualidad, que tal desiderátum se realice eficazmente sin menoscabo o afrenta del principio de la pronta impartición de justicia. Por ello, y mientras dichos factores no se conjuren definitivamente, la necesidad de hecho compele a consentir, aunque con carácter transitorio, la división de la Suprema Corte en Salas, encargadas de decidir en cada caso concreto si una ley federal o local es o no contraria a la Constitución. En consecuencia, por virtud de imperativos fácticos, la función decisoria de dicho alto Tribunal debe seguir encomendada a sus respectivas Salas, tal como acontecía antes de las reformas recientemente implantadas.

Pues bien, si legalmente se limitara la actuación jurisdiccional de las Salas a la decisión propiamente dicha de los casos concretos en que por vía de amparo se impugne una ley federal o local por su inconstitucionalidad, sin que por modo absoluto sus sentencias ejecutorias puedan constituir jurisprudencia, atribuyéndose esta facultad a la Suprema Corte funcionando como Tribunal Pleno, se compatibilizarían la exigencia de la prontitud y expedición en la administración de justicia, por un lado, y el designio de restaurar la unidad a dicho organismo judicial, alentando en las consabidas reformas legales, por el otro.

Para lograr estos propósitos sólo sería menester modificar o adicionar algunos preceptos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consignando como ideas cardinales las de que la fijación de un criterio jurisprudencial por el Pleno de la Suprema Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley federal o local no afectaría los juicios de amparo ya fallados por la Sala de que se trate y de que los fallos que ésta dicte nunca formarían jurisprudencia respecto de la cuestión específica citada.

Por ende, dando forma preceptiva al pensamiento que acabo de exponer, las modificaciones y adiciones legales que propongo, quedarían concebidas en los siguientes términos:

#### ADICIÓN AL ARTÍCULO 193 BIS DE LA LEY DE AMPARO

Las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, cuando decidan una cuestión sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de

alguna ley federal o local, no constituirán, en ningún caso, jurisprudencia.

El Presidente de la Sala de que se trate, comunicará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia los casos en que la Sala respectiva haya dictado alguna ejecutoria sobre la cuestión a que se refiere el párrafo anterior, remitiéndole el expediente en que dicha ejecutoria se haya pronunciado, para que la Suprema Corte, en Tribunal Pleno, ratifique o rectifique el criterio que en el mencionado fallo se sustente, y su decisión constituirá jurisprudencia obligatoria en los términos del artículo 193. La resolución que en este caso dicte el Pleno de la Corte, no afectará las situaciones concretas ya falladas por la Sala.

ADICIÓN AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Corresponde a la Suprema Corte, en Pleno:

Fracción XIII: fijar la jurisprudencia sobre cuestiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes federales o locales que se reclamen en vía de amparo, en los términos en que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales lo determine.