

REFORMAS INCONSTITUCIONALES AL AMPARO

*Por el Lic. Francisco YLLANES RAMOS,
Profesor de la Escuela Libre de Derecho.*

I

SORPRESIVAMENTE, SIN DISCUSIÓN previa en los medios académicos y judiciales, rodeadas de secreto y envueltas en el ropaje de la “consigna urgente e inaplazable”, llegaron el 16 de diciembre de 1957 al Senado de la República las iniciativas Presidenciales de reformas a la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Al día siguiente, 17 de diciembre, se les daba el acuerdo de trámite, “recibo y a las comisiones unidas Segunda de Justicia y Primera de Gobernación e imprímase”.

Dichas comisiones rindieron inmediatamente su dictamen, y en la incolora sesión de 20 de diciembre, fueron aprobadas ante el silencio extraño de los juristas que integran el Senado —entre ellos inclusive un expresidente de la Suprema Corte— y sólo una voz, la del Senador por Sonora Lic. Fausto Acosta Romo, se levantó para hacer ver lo impropio, ilegal y retrógrado de esas Reformas.

Pero había urgencia en que se aprobara esa Ley y el Senado silenció otorgando prestamente su aprobación, sin ver la trascendencia de las Reformas y faltando a la más elemental prudencia y juicio, sin mirar las consecuencias.

En los periódicos se había dado cabida a la noticia, como reportaje incidental, el 18 de diciembre, de tal manera que cuando precipitadamente los Presidentes de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación y del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, en unión del Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, y del rector de la Escuela Libre de Derecho, se presentaron a tratar de obtener un plazo para el estudio de tan trascendental medida, ya el Senado había aprobado la iniciativa presidencial; y se supo entonces que de ella no había tenido noticia previa la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que tampoco era del conocimiento del Abo-

gado consultor del Presidente de la República, el C. Procurador General de la Nación; que sólo de nombre eran conocidas del Secretario de Gobernación al firmar el oficio de remisión; y finalmente que el único sabedor de la iniciativa era el Lic. Don Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El respaldo y adopción inconsulta que tuvo lugar en el Senado, se repitió después en la Cámara de Diputados, cuando con ligereza sin par y dispensa de trámites, junto con otros seis proyectos intrascendentes de Leyes, fue aprobado por mayoría en la sesión del día 27 de diciembre, en contra de cuatro votos opositores.

Inclusive para quienes estábamos al tanto de la lucha sorda entablada entre la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por una parte y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por otra, fue una sorpresa esa iniciativa, a virtud de la cual se le quitaba a dicha Sala el conocimiento del recurso de revisión en los amparos cuando se hubiese impugnado la aplicación de una Ley Federal o Local por estimarla inconstitucional.

En efecto, nunca pensábamos que llegaría tan lejos el criterio fiscal, hasta valerse de una aparente defensa de la pureza del juicio de amparo para evitar que la Segunda Sala de la Suprema Corte, al impartir justicia a los causantes, continuara oponiendo a las normas inconstitucionales en materia de Impuesto Sobre la Renta y otros impuestos más, el valladar del respeto a la Constitución, a través del amparo que los causantes promovían.

Contrastando con esa reforma sorpresiva, que fue conocida por los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta que salió publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1957, encontramos la iniciativa de reforma para crear un nuevo Juzgado en Sonora, y que con todo cuidado había estudiado la Suprema Corte, y de lo cual daba cuenta en el Informe de 1957¹

Además, es menester recordar que todas las anteriores reformas a la Ley de Amparo —inclusive tres de ellas frustradas— habían sido en el pasado materia de difusión previa, estudios muy cuidadosos, y discusiones públicas, incluyendo cambios de impresión ante las Comisiones del Congreso con los representantes de las Asociaciones de Abogados y de distinguidos juristas especialistas en la materia.

Por eso el contraste ha sido demasiado violento, pues frente a la prudencia del pasado, se encuentra —y precisamente en el Año del Pensamiento

¹ Páginas 29, 85 a 91.

Liberal y de la Constitución de 1857— un grave ataque a la Institución Mexicana del Juicio de Amparo, para el efecto de impedir —de hecho— que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda declarar inconstitucionales las leyes federales y locales; aunque en realidad sólo se ha tratado de las leyes fiscales federales. La prueba más evidente se encuentra en que el autor de la iniciativa, la persona responsable que redactó e indujo al señor Presidente de la República para presentar a las Cámaras esa norma restrictiva y —por qué no decirlo— que hace nugatorio el juicio de amparo, fue el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien con toda honradez y valor ha admitido esa responsabilidad histórica. El jurista Dr. Don Antonio Carrillo Flores, Profesor y Tratadista, notable especialista en Derecho Fiscal y Constitucional, se escudaba en la “pureza del juicio de amparo”, para el efecto de encontrar el medio infalible para que las disposiciones fiscales no fueran atacadas ante la Suprema Corte; y para ello nada más fácil que sostener la tesis de la Sala Unitaria que constituyendo un verdadero Parlamento de 21 Ministros, pudiera tener la autoridad mayor ; quizá por el número de personas! para oponerse a la pluralidad de voces del Congreso.

Parecerá exagerado lo que aquí se afirma pero basta para ello leer la parte relativa de la iniciativa:

“En la aprobación de una Ley por el Congreso de la Unión intervienen los representantes populares de todas y cada una de las regiones del territorio nacional. Lo mismo acontece, dentro de su esfera propia, con una ley local. Pues bien, el sistema vigente permite que el juicio de tres Ministros eventualmente anule la acción de esos Congresos. Es posible inclusive que una mayoría de miembros de la Suprema Corte considere como constitucional la Ley impugnada y que, a pesar de ello, se conceda el amparo contra su aplicación solamente porque falta el mecanismo que permita que en una decisión de tan singular importancia puedan intervenir todos los Ministros numerarios de la Suprema Corte”.

Para hacer notar el sofisma de esa iniciativa, basta precisar los siguientes conceptos elementales: en estricta lógica, del juicio de amparo contra leyes y actos del legislativo y del ejecutivo conoce única y exclusivamente el Juzgado de Distrito, de tal manera que es una sola persona la que está investida del “imperio” para declarar que un acto o que una ley aplicada en el caso concreto del quejoso, es inconstitucional; supuesto que la au-

toridad revisora —en el caso la Suprema Corte— sólo conoce de los agravios alegados en la revisión, si éstos han sido expresados impropriamente en contra de la sentencia del Juez de Distrito, no se puede, en esa segunda instancia, estudiar el fondo del problema, en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley impugnada, aunque tuvieran posición distinta los Ministros de la Corte, en relación con lo sustentado por el Juez de Distrito.

Aún más, es necesario hacer notar que la sentencia dictada en un amparo en el que se impugna la constitucionalidad de la Ley, debe limitarse a amparar y proteger al individuo particular en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare. En consecuencia, no puede existir en México una sentencia que con carácter de generalidad *erga omnes*, declare que una ley es inconstitucional.

Naturalmente que en la exposición de motivos del proyecto de reformas que se comenta, no se dice la verdadera razón del fondo del problema. Y esto no es nuevo, pues basta recordar lo ocurrido en la Suprema Corte Norteamericana, cuando después de haberse declarado inconstitucionales gran número de las leyes del *New Deal*, el Presidente Roosevelt, ante la imposibilidad de substituir ciertos Magistrados que le estorbaban, envió al Congreso su famoso mensaje el 5 de febrero de 1937, en el que después de hacer referencia a la edad de los miembros de ese Alto Tribunal, y a la necesidad de *constant infusion of new blood* (injertar sangre nueva), no atacó el problema de fondo, consistente en el criterio diametralmente opuesto, que respecto de la Constitución y su interpretación tenían ese Alto Tribunal y el Presidente de la República. Por cierto que posteriormente, en el también famoso discurso del 9 de marzo, el Presidente Roosevelt atacó a ese Alto Tribunal por lo que consideró su actitud reaccionaria

Al comentar Robert H. Jackson² la pugna citada, da estos datos que son muy interesantes, al considerar por décadas el número de leyes del Congreso declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, como sigue:

1790 — — — 1800	 0	1860 — — — 1870	 4
1800 — — — 1810	 1	1870 — — — 1880	 9
1810 — — — 1820	 0	1880 — — — 1890	 5

² *The Struggle for Judicial Supremacy* (Study of a Crisis in American Power Politics; New York. Alfred A. Knoff, 1949).

1820 — — — 1830	0	1890 — — — 1900	5
1830 — — — 1840	0	1900 — — — 1910	9
1840 — — — 1850	0	1910 — — — 1920	7
1850 — — — 1860	1	1920 — — — 1930	19

Debemos advertir que se trata de la inconstitucionalidad de leyes “*erga omnes*” o sea de acuerdo con la expresión tradicional “*laws of Congress declared invalid by the Supreme Court*”.

Ya después, tan sólo en tres años, a partir de octubre de 1933, la Suprema Corte declaró inconstitucionales doce leyes del Congreso: cinco de esas doce decisiones tuvieron lugar en un año, precisamente en el período iniciado en octubre de 1935; y cuatro de esas cinco decisiones por una mayoría de votos muy ajustada (*four of the five, by a sharply divided court*); de tal manera que en realidad eran uno o dos los Magistrados de ese alto Tribunal los que estorbaban al Presidente Roosevelt; por eso es que finalmente al eliminar por razón de retiro forzoso por edad avanzada, a varios de esos Magistrados de la Suprema Corte, pudieron los poderes Ejecutivo y Legislativo unidos, acallar a un Poder Judicial que les estorbaba. Debo decir, en honor a la Suprema Corte de Justicia de los E. U. A., que tanto los Magistrados substituídos por razón de edad, como aquellos que vinieron a substituirlos, todos ellos han sido y son honorables y rectos, pero con distinto criterio en materia económica y social y en la interpretación de la constitución a la luz de esos elementos, y bastó que entraran a ese Tribunal quienes aceptaban las doctrinas del Presidente de la República para dominar así a la Corte.

En nuestro País no se ha llegado a ese sistema de eliminar Ministros de la Suprema Corte, y la reforma se ha conformado con aplicar una cirugía jurídica más radical: paraliza los juicios de amparo.

Es bien sabido que uno de los defectos más graves de la justicia en materia federal es la dilación en el fallo de los negocios y hay un rezago total de negocios de 11,696 al 30 de noviembre de 1957³ y dicho rezago era de 10,945 negocios el primero de diciembre de 1956; la diferencia estadística subsiste en el año de 1956, pues únicamente la Corte pudo salir en forma muy importante de ese rezago cuando funcionó la Sala Auxiliar que se estableció en 1951, por su actuación hasta diciembre de 1955. Desconcertante e impropia medida la de concluir los trabajos de una Sala Au-

³ Anexo número 11 del Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el año de 1957.

xiliar que por su sabiduría, trabajo y eficacia había merecido el respeto y la aprobación de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las autoridades y de todos y cada uno de los litigantes.

El factor tiempo ahora trabaja: Este supremo aliado del fisco, va a actuar para que, si hasta ahora los fallos de la Corte en materia de constitucionalidad de las leyes, se han dictado después de muchos meses y de varios años, y aún están pendientes algunos con más de ocho años de espera, ahora sí de veras que se van a tardar los negocios, ya que el Pleno tiene otras muchas cosas que hacer, y ni tan siquiera está al corriente en el despacho de los negocios y se les va a recargar con una nueva función, lo que vendrá a significar que las sentencias de amparo en contra de las leyes se dicten cuando las "kalendas griegas".

Voy a ilustrar con un ejemplo el trabajo de la Corte: Suponiendo que de los seis días de la semana, uno lo dediquen a reuniones del Pleno, habida cuenta de las vacaciones, días de descanso, reuniones, discursos, etc., no podrá celebrar más de 40 sesiones al año. Los negocios que le son propios y le fueron turnados en el año de 1957 —por ejemplo— fueron en número de 138 ⁴ en 1956 aumentaron a 194 ⁵ en 1955 el mismo fue de 195, ⁶ etc. Entonces se pregunta uno ¿cuándo fallarán los amparos contra leyes federales y locales que eran de la competencia de las Salas Penal, Administrativa Civil o del Trabajo?

Dentro de la forma peculiar de operar y actuar en México del Poder Legislativo (y sin que me adentre en consideraciones de índole política que son ajenas por completo a estas notas), es necesario reconocer que al carecer de un Poder Legislativo que de hecho, sea políticamente independiente del Ejecutivo, y a falta también de un Congreso en que estén representadas todas las tendencias y los criterios, de tal manera que en nuestro Congreso sólo privan los principios y tesis del "régimen", es necesario reconocer que tiene lugar la preparación técnica y la discusión de las leyes en el ámbito superior y previo de la iniciativa: es así que tradicionalmente, y con un espíritu que honra al Ejecutivo, se da cabida en una franca y directa discusión bien sea a los causantes representados por las Cámaras de Industria y Comercio y sus Confederaciones, o las Asociaciones de profesionales cuando se examinan Leyes que los afectan, y en general a los diversos grupos sociales a quienes regirá la Ley que en grado de iniciativa se contempla, de tal

⁴ Pág. 187 del Informe de la Corte de 1957.

⁵ Pág. 133 del Informe de la Corte de 1956.

⁶ Pág. 89 del Informe de la Corte de 1955.

manera que, generalmente, tenemos un estudio exhaustivo del problema, beneficiándose la norma del análisis cuidadoso y objetivo, no sólo con el criterio de la autoridad, sino con el del simple ciudadano y de sus representantes dentro de la estructura de sus asociaciones.

En materia tan grave como es la que atañe a la Justicia, debemos reconocer que salvo esta excepción —penosa y que esperamos no se repita— siempre se ha logrado tener una discusión previa, mejorando los textos y dando así un carácter democrático al análisis y estudio de la norma.

En este caso desgraciadamente vino la cosa tan precipitada como solución de última hora para acallar la Justicia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que notoriamente han aparecido ahora problemas de interpretación que podrían haber sido resueltos en un examen previo, oyendo a los integrantes del Poder Judicial y a las Asociaciones de profesionales.

Basta citar para ello el caso que actualmente ocupa la atención del Pleno de la Corte y que no obstante numerosas sesiones, aun no se resuelve: el problema consiste en saber, si corresponde en forma exclusiva al Pleno de la Suprema Corte conocer de los recursos de revisión cuando se impugna la aplicación de una Ley Federal o Local por estimarla inconstitucional, sólo en el caso de que se trate de una norma dictada por los Congresos Federales o Locales: de tal manera que los Reglamentos y demás disposiciones secundarias, deben de corresponder a las Salas respectivas de la Corte, o inclusive al Tribunal Colegiado. El asunto no es tan fácil como parece a primera vista, puesto que tiene grandes complicaciones inclusive a la luz de la jurisprudencia vigente; y tan sólo lo menciono, para el efecto de hacer notar a dónde conduce una ley precipitada e inconsulta.

El resultado inmediato y efectivo ha sido la paralización de la Justicia, y todo ello en merma del prestigio que había estado alcanzando nuestro país dentro de un “Estado de derecho, al cual aspiramos y del que a veces tal parece que queremos alejarnos.”

Desde el punto de vista del prestigio internacional es menester hacer notar lo siguiente.⁷

a) El amparo mexicano siempre ha despertado curiosidad y en su tratado de derecho constitucional Joseph Barthelemy⁸ se refiere a la moda de hablar del amparo mexicano. Y ya en 1920 Jorge Alvarado decía: “en el

⁷ Tomado de la Conferencia del Ministro Tena Ramírez en México en la reunión de *L'Union Internationale des Avocats*.

⁸ 1932, pág. 110.

juicio de amparo hay bases para que un poder judicial establezca sólidos baluartes alrededor de los más sagrados derechos del ciudadano y de los principios en que descansa la constitución política del país”.⁹

b) El juicio de amparo mexicano fue adoptado por otros países, el primero fue El Salvador (Constitución de 1886 y su Ley de Amparo de ese mismo año reproduciendo la Ley de Amparo Mexicana de 1869 con la sola modificación relacionada con el régimen central); lo siguió Nicaragua en su Constitución de 1893 y después Honduras en la Constitución de 1894; Guatemala lo incorporó a su Constitución; la República Española estableció en el Artículo 121 relativo el Recurso de Amparo de Garantías Individuales si bien con cambios importantes sobre el sistema mexicano.

c) En la conferencia de Bogotá de la Organización de los Estados de América celebrada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, la Comisión Sexta tuvo a su cargo los asuntos jurídico-políticos y dentro de ellos la Subcomisión A se ocupó en la declaración de los derechos y defensas internacionales del hombre.

d) México presentó un estudio en el que sostuvo que “el procedimiento será *senccillo y breve*; se recibirán las pruebas que ofrezcan las partes y se pronunciará sentencia, la cual se limitará a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que lo motivaron.”¹⁰

e) En esa conferencia de Bogotá, se aprobó la “Declaración Americana de los Derechos y Defensas del Hombre” y el artículo respectivo dice así: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un PROCEDIMIENTO SENCILLO Y BREVE por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violan en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”

f) Ya dentro de las Naciones Unidas, es necesario notar que la Asamblea General de esa Organización proclamó en París el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de Derechos del Hombre en 30 artículos, de los cuales el octavo instituye el amparo y esto se logró debido a que México presentó una ponencia y que el delegado don Pablo Campos Ortiz, con toda habilidad planteó, y defendió ese principio nacional y obtuvo su reconocimiento universal.

⁹ *El recurso sobre la inconstitucionalidad de las leyes*, pág. 68.

¹⁰ México en la IX Conferencia Internacional Americana. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1948, págs. 142 y 143.

g) Nuestro país, para arrastrar a las demás naciones en la conquista de la justicia y la defensa del individuo frente al Estado, se valía de este argumento: El juicio de amparo en México es una institución viva, eficaz y rápida.

h) Ahora la reforma a la ley de Amparo y a la Ley Orgánica de Tribunales, al darle al Pleno de la Corte el conocimiento exclusivo de las revisiones en los juicios de amparo “siempre que se impugne la aplicación de la Ley Federal o Local por estimarla inconstitucional” ha venido a destruir la celeridad y la verdadera justicia que hizo del amparo —timbre de gloria para México. A efecto de servir a los fines y propósitos de la autoridad fiscal que no quiere cortapisas, no ha vacilado en crear una verdadera denegación de justicia.

II

En contra de las Reformas, existen un “Remedio ” y dos “Posibilidades”.

A. El Remedio estriba en que el Ejecutivo Federal enmiende espontáneamente su yerro y envíe al próximo Congreso una Iniciativa de Reformas, para que queden insubsistentes las publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1957: El Presidente de la República que continúa en el poder hasta el 30 de noviembre del año en curso,¹¹ puede y debe formular tal iniciativa demostrando así el respeto que le merece la Institución del Amparo y la libertad ciudadana en su aspiración de justicia, exhibiendo así que es sensible a la posición unánime del Foro Mexicano que sin distingo de asociaciones y de criterios en materia política, social y económica, se han pronunciado rechazando tan inconsultas reformas.

Para el próximo Presidente de la República nada más fácil, político y elegante: Enviar la Iniciativa al nuevo Congreso, repudiando las Reformas que ha rechazado el Foro Mexicano. ¡Su Gobierno no tiene miedo de los fallos de la Suprema Corte, ni del Juicio de Amparo!

Esa iniciativa también puede corresponder al Congreso de la Unión (el que será electo a mediados de este año) ;¹² y a las Legislaturas de los Estados.

Y por último, corresponde formular este proyecto a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que comprendiendo el Pleno de la Corte que con esta reforma se crea un estado permanente de denegación de jus-

¹¹ Este artículo fue escrito en febrero de 1958 (nota de la Dirección Técnica).

¹² Véase nota anterior.

ticia, tiene el derecho o más bien se encuentra frente al ineludible deber de presentar el proyecto de iniciativa de reformas al Ejecutivo Federal (como lo hizo en el caso de la otra reforma que salió publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1957 para establecer un nuevo Juzgado en Sonora).

B. Aparte de ese “remedio de fondo”, hay dos “posibilidades” o medios adecuados de defensa, que conviene indicar.

1. La Incompetencia por Declinatoria que dicte el Pleno de la Suprema Corte, con apoyo en lo dispuesto por el Artículo 133 de la Constitución, en concordancia con el artículo 107 del propio Código político, a virtud de la supremacía constitucional y ante la aplicación de la norma constitucional antes que la Ley Secundaria; y aun de oficio el Pleno de la Suprema Corte puede y debe aplicar la Constitución, dejando sin efecto la ley secundaria.

Nunca ha sido más oportuno que ahora el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la época de Vallarta y viene muy a cuenta el voto razonado que tan eximio jurista dictara en el caso del amparo promovido por el Lic. don Justo Prieto como asesor del Juzgado de Hidalgo, Chih., que resolvió que debería ponerse en libertad a unos sirvientes prófugos del servicio de su amo, juzgados conforme a la Ley Local por ser ésta contraria a los preceptos de la Constitución Federal. Decía Vallarta “el Juez debe juzgar de la Ley Secundaria para el efecto de calificar su inconstitucionalidad a fin de juzgar siempre según la constitución.”¹³

Son aplicables ahora los principios generales sostenidos por Hamilton y glosados por Vallarta en el Voto mencionado:

“No hay verdad que en más claros principios esté fundada, que ésta: todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de su comisión, es nulo. Por tanto, ninguna ley contraria a la Constitución puede ser válida. Negar esto, sería afirmar que el diputado es superior al comitente, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, y que ellos, obrando en virtud de ciertos poderes, pueden no sólo hacer aquello para lo que esos poderes no los autorizan, sino lo que les prohíben. La interpretación de las leyes, cae bajo la competencia del Poder Judicial. Una Constitución es y debe ser respetada por los jueces como la ley fundamental. Debe pertene-

¹³ Págs. 383 y siguientes de la obra *Cuestiones Constitucionales*. Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de enero a diciembre de 1881, t. III, México, 1882.

cer a ellos, pues, interpretar su sentido, como interpretan cualquiera otra ley que vota el Congreso. Si entre las leyes fundamental y secundaria hubiese alguna inconciliable contradicción, aquella que tiene superior fuerza y validez, debe por tanto ser preferida a ésta: en otros términos, la Constitución debe prevalecer sobre la Ley secundaria, la voluntad del pueblo sobre la de sus representantes.”

“Los pueblos regidos por constituciones escritas, reputan a éstas la ley suprema y fundamental, y la teoría en tales gobiernos admitida, es que una ley contraria a la Constitución no puede producir efectos. . . Esta Corte considera a esa teoría como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. . . Y si una ley contraria a la Constitución no produce efecto ¿puede ella a pesar de no ser válida, obligar a los tribunales? En otros términos: a pesar de que ella no es ley ¿debe ser aplicada como si lo fuera? Esto sería destruir en la práctica lo que en teoría se acepta. . . Cae bajo la competencia del Poder Judicial interpretar las leyes, para aplicarlas a los casos que ocurren. . . Si dos leyes están en conflicto, toca a los tribunales decidir cuál es la vigente. Si una ley estuviera en oposición con la Constitución, y si en un caso debiera aplicarse o la Constitución o esa ley, de tal modo que la Corte hubiera de decidir semejante caso, o conforme a esta ley, no considerando la Constitución, o conforme a la Constitución sin tomar en cuenta a la Ley, la Corte antes debe resolver cuál de esos dos preceptos contradictorios se debe obedecer. Esto compete esencialmente al Poder Judicial. Por tanto, si los tribunales tienen que respetar la Constitución, y si ésta es la suprema ley, superior a cualquiera otra secundaria, la Constitución y no la ley secundaria debe aplicarse al caso en cuestión. . . Los que ponen en duda esta teoría. . . están por necesidad obligados a negar que la Constitución sea la suprema ley; a sostener que los tribunales no deben respetarla. Y esto destruiría el fundamento de toda Constitución escrita: declararían una Ley que, según los principios de nuestro Gobierno carece de todo efecto, y sin embargo, en la práctica completamente obligatoria: declararían que si el Legislativo hace lo que le está expresamente prohibido, sus actos, a pesar de todo, deben ser válidos en la práctica: esto daría al Legislativo una real y positiva omnipotencia, cuando la Constitución limita sus poderes: esto sería asignar ciertos límites, y declarar que ellos pueden traspasarse a voluntad de la autoridad a quien se imponen. . .”¹⁴

2. Pero hemos hablado de otra posibilidad de defensa: consiste en el

¹⁴ The Federalist No. 78.

Juicio de Amparo en contra de las Reformas a la Ley de Amparo, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; partiendo de la base que "el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudica el acto o la Ley que se reclama"¹⁵ y que además "se afecten los intereses jurídicos del quejoso"¹⁶ podríamos plantear a Título de realidad o de ejemplo: que si en la Segunda Sala estaba pendiente un amparo en vía de revisión, en el cual se hubiese impugnado la constitucionalidad de una ley, podrían tomarse en consideración los siguientes elementos:

A. *Consideraciones Legales.* 1. El juicio de amparo que es el hallazgo jurídico mexicano más importante de nuestra vida institucional, y que ha venido a ser el valladar de las leyes y actos inconstitucionales, descansa sobre la peculiaridad de que la decisión que ampara es especial a un individuo y si la Ley se declara inconstitucional, la sentencia que detiene los efectos de éste o de aquél, no va más allá, no substituye la ley o el acto, ni siquiera exime de su cumplimiento a las personas que se encuentran en igualdad de circunstancias y que no hayan acudido en solicitud de protección.

2. Por eso los tribunales federales en México no gobiernan; son los intérpretes de la Ley, son poderes sociales encargados de realizar la función social de la atribución de la justicia, e investidos al efecto de la autoridad llamada jurisdicción.

El interés de la sociedad está en asegurar la observancia de la Ley, única, invariable, igual para todos los que caen bajo sus preceptos: tal es la opinión social de la justicia. La justicia es por tanto, la suprema institución de las instituciones, es la condición de todas ellas, es el fin imprescindible de la sociedad y del Estado, del Gobierno; es superior a la soberanía misma.

Naturalmente que una de las condiciones esenciales es la de impartir justicia pronta y eficazmente: de tal manera que si en un momento dado los procedimientos son necesariamente dilatados, engendrando con ello estados de inseguridad social y situaciones de verdadera indefensión, no nos encontramos frente a una verdadera justicia.

3. El poder judicial, dignamente representado por la Suprema Corte

¹⁵ Art. 4, Ley de Amparo.

¹⁶ Art. 73, Frac. V de dicha Ley.

de Justicia de la Nación, por los Tribunales de Circuito (Colegiales y Unitarios) y por los Jueces de Distrito, constituyen una institución que ha sido copiada más allá de nuestras fronteras e implantada en otros países que han adoptado con diversas variantes para ser acordes a la peculiaridad de cada país; pero en realidad ha marcado su huella indeleble en la defensa del individuo mediante el juicio de amparo.

Si bien durante la vigencia del juicio de amparo tal como fue implantado en la Constitución de 1857 hubo discusiones de toda índole entre los juristas de tal manera que se discutía si el juicio de amparo debería de ser exclusivamente el control de la constitucionalidad o ir más allá defendiendo al ciudadano y a las sociedades contra los actos inconstitucionales de las autoridades de toda índole, observamos que fue muchas veces atacada la extensión que del amparo se hace para constituirlo en una última instancia en materia judicial; en cambio en el constituyente de 1917 y en las posteriores leyes reglamentarias del juicio de amparo, ya quedó claramente establecido y configurado que el amparo que había evolucionado para responder así a la necesidad de justicia en México, debería de ser recibido tal y como se había impuesto por la fuerza misma de los hechos: fue y es el amparo la institución mexicana salvadora de vidas y haciendas frente a los desmanes de los poderes públicos: y por eso desde el Juez de Distrito hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dio la potestad de defender la supremacía constitucional, imponiendo así el verdadero régimen de derecho en que debe vivir nuestro país.

Dentro del crecimiento constante de la población y de la vida económica y social de México, fue necesario que el juicio de amparo tuviera —por lo que toca a las autoridades jurisdiccionales— la evolución requerida y así fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estaba integrada primero por 11 ministros electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, evolucionó posteriormente a un régimen de inamovilidad judicial, y determinando su funcionamiento en ACUERDO PLENO Y EN AUDIENCIA PÚBLICA.

La falta de practicidad del sistema dio motivo a muchas críticas posteriores y finalmente a reformas constitucionales.

Las reformas constitucionales en vigor a partir del 20 de diciembre de 1928 establecieron que la Suprema Corte quedaba integrada por 16 Ministros funcionando en tribunal pleno para los asuntos de su régimen interior y para ciertos juicios especiales y para resolver competencias y otros asuntos, estableciéndose tres salas formadas cada una de ellas con cinco

ministros. En los últimos meses de 1934 el Congreso de la Unión aprobó reformas constitucionales por las que se suprimía otra vez la inamovilidad judicial, y se aumentaba a 21 el número de ministros de la Suprema Corte con objeto de establecer la Cuarta Sala que se denominaría del Trabajo, para conocer, directamente y en relación de los amparos interpuestos contra los laudos y otras resoluciones dictadas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto locales como federales.

El 21 de septiembre de 1944, fue publicado en el Diario Oficial la Reforma constitucional que volvió a implantar la inamovilidad de los funcionarios de la federación.

Por último, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán, se volvió a reformar la Constitución en febrero de 1951, ratificando la inamovilidad judicial y estableciendo las siguientes innovaciones: Además de los 21 Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habría 5 Ministros supernumerarios y varios tribunales colegiados de Circuito, para conocer éstos de la materia de amparo, en los términos que estableciera la Ley Orgánica respectiva. La creación de estos tribunales fue con objeto de aliviar el enorme recargo de expedientes que abrumaba las Salas de la Suprema Corte de Justicia.

Esos cinco ministros Supernumerarios en lugar de suplir las faltas temporales de los ministros integrantes del Pleno, podrían formar transitoriamente una sala que sería auxiliar para ayudar a las demás en el despacho del rezago (la Sala Auxiliar se estableció en 1951, durando en su actuación hasta diciembre de 1955). En cuanto a los tribunales Colegiados de Circuito, fueron integrados por tres Magistrados cada uno, repartiéndose su adscripción en diversas zonas del país.

B. *Violaciones a las Garantías Individuales.* En perjuicio de los quejosos (del juicio de amparo a que nos referimos a título de ejemplo), se violan las siguientes garantías individuales:

1. Del artículo 1º Constitucional, en virtud de que la reforma a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica, de los Tribunales del Fuero Federal —que se impugna en este supuesto amparo—, viene en realidad a restringir la administración de justicia, y como resultado a suspender indefinidamente o por lo menos por muchos años, ya que se le da a un Tribunal Colegiado de 21 Ministros, que por su funcionamiento realmente constituye un verdadero parlamento, la facultad exclusiva de resolver el recurso de revisión, de tal modo que habida cuenta del número de negocios de

esta índole, pendientes en la Suprema Corte, los que sigan llegando con el tiempo, y la imposibilidad física y material de fallar viene en realidad a operarse una suspensión en la administración de justicia y una restricción al derecho de justicia a que tiene derecho el promovente del amparo. Aún más, el Artículo 107 Fracc. XIII de la Constitución, que se refiere a la administración de la justicia en el amparo, por medio de las Salas, viene a ser restringida para arrebatarle a esas Salas de la Corte el conocimiento de esos negocios, y dándosela aparentemente a un Tribunal Colegiado como es el Pleno de la Corte que no es apto para resolver este negocio, dado el gran número de miembros que lo integran y los muchos miles de negocios que tendrá que resolver (además de seguir con sus asuntos propios, en que hay el rezago que ya hicimos notar).

2. La garantía del Artículo 13 Constitucional, a virtud de que tenemos el derecho como quejosos en el juicio de amparo que precisamos (en el supuesto capítulo de hechos), de que sea la Sala Administrativa la que resuelva el negocio, y no que el Pleno actuando como Tribunal Especial para reconocer de estos negocios, vaya algún día ¡después de muchos años! a tratar de resolver el negocio en que tenemos urgencia de que se nos haga justicia.

3. La garantía del Artículo 14 Constitucional, también se afecta a los quejosos, a virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento de la administración de justicia por Salas establecida en el Artículo 107 Constitucional, viene a ser substituida por el fallo excluido del Tribunal en Pleno (en los casos a que se refiere la reforma) y ello significa una verdadera denegación de justicia, supuesto que por efecto mismo del tiempo y de la imposibilidad física y material de fallar los negocios, no podrá administrarse justicia, por los Tribunales previamente establecidos y conforme a los lineamientos esenciales que establece el Artículo 107 de la Constitución.

4. La garantía del Artículo 16 Constitucional, se viola en perjuicio de los quejosos, por la razón evidente de que si el negocio que actualmente está pendiente de fallo en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al cual se hace referencia en los hechos de esta demanda, no se falla, entonces resulta que sin mandamiento que funde y motive la causa legal del procedimiento, no está dando a la Autoridad

Fiscal un derecho absoluto, sin el riesgo del fallo de la Corte, que no podrá dictarse sino después de muchos años, cuando quizá ya ni los quejosos existan.

5. Finalmente se viola en perjuicio de los quejosos la garantía individual del Artículo 17 Constitucional, porque si los tribunales deben estar expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley, por el hecho de darle al Pleno de la Corte la facultad exclusiva de resolver los miles de negocios para lo cual no tiene el tiempo, la posibilidad física o material, viene a resultar que en el amparo ya no queda la Suprema Corte como un Tribunal "expedito para administrar justicia", puesto que se le coloca en la imposibilidad de administrar justicia, pues no tiene el tiempo ni el modo o manera de hacerlo: por eso es que reclamamos la violación de la garantía individual por denegación de justicia en sentido objetivo y de acuerdo con la realidad de los hechos.

Para que haya una adecuada administración de justicia, es menester que no sólo el procedimiento sea breve y expedito, sino que las Autoridades encargadas de tal función, estén colocadas objetiva y materialmente en condiciones de fallar pronta y rápidamente; de donde resulta que no existen las condiciones materiales para que se fallen en segunda instancia los amparos en contra de leyes.

III

Estas notas tienen por objeto aportar al estudio del problema, la inquietud del litigante a quien sorprendió en plena lucha una maniobra de la Secretaría de Hacienda y que no puede ni quiere consentir en que ya se haya dicho la última palabra: porque, para sacar adelante un criterio fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha puesto al Ejecutivo Federal en el grave predicamento de atacar la Institución más clara y pura del derecho mexicano; y además, para impedir la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes fiscales ha ocurrido a la vía de la imposibilidad física y material de administrar justicia, acallando indefinidamente las protestas en contra de normas fiscales que los causantes estiman inconstitucionales ¡ya que ahora sería inútil que acudan al juicio de amparo!

*

Como decíamos al principio, los Presidentes de las Asociaciones de Abogados y los Directores de las Escuelas de Leyes, entrevistaron a diversos funcionarios, llegando finalmente con el Secretario de Hacienda (autor de la iniciativa) con quien discutieron *Ex Post Facto* los diversos problemas de la Ley de Amparo, encontrando como única cosa constructiva “la sugestión que el Sr. Lic. Carrillo Flores formuló en el sentido de someter a la consideración del señor Presidente de la República la conveniencia de integrar una comisión Mixta, formada por Representantes de la Secretaría de Gobernación, de la Procuraduría General de la República y de las Organizaciones Profesionales, para abocarse al estudio de los problemas del amparo”.¹⁷ La idea de la Comisión Mixta que estudiara esos problemas, ampliada para que formaran parte de ella Representantes del Poder Judicial Federal, fue aprobada por las Asociaciones Profesionales de Abogados, en los debates a que convocó la Barra Mexicana. En esas reuniones se aprobaron además como base las siguientes conclusiones:

“*Primera*: La Reforma de 1957, que entró en vigor el presente año, es contraria al espíritu de las reformas constitucionales de 1928, que dividió a la Suprema Corte de Justicia en Pleno y Salas. *Segunda*. Dicha reforma fomenta el rezago. *Tercera*. La reforma contraría la garantía constitucional de una pronta y expedita administración de justicia. *Cuarta*. La reforma abre las puertas a la *chicana* y puede producir el efecto de que los juicios se alarguen indefinidamente. *Quinta*. Recomiéndese, a quien corresponda, la derogación de dicha reforma y la implantación de un sistema nuevo y diferente, como el que se sugiere al final de esta ponencia”.

En consecuencia se ha planteado un debate general en el Foro Mexicano para estudiar los cambios pertinentes a la Institución del Amparo bien entendido que primeramente debe el Congreso derogar las Reformas de 31 de diciembre de 1957, dejando el Amparo en la misma situación en que se encontraba, antes del acto legislativo que se ha calificado “como un atentado en contra del juicio de Amparo”.

Ahora bien, para estudiar esas reformas es indispensable plantear, en primer término, el problema: si debe o no darse a un fallo de inconstitucionalidad que dicte la Suprema Corte, el carácter de generalidad, para

¹⁷ Informe del licenciado JESÚS RODRÍGUEZ GÓMEZ a la Barra Mexicana —Colegio de Abogados— el 4 de febrero de 1958.

que, operando *erga omnes*, tenga como efecto nulificar la disposición anti-constitucional.

Los estudiosos del Derecho conocen la solución norteamericana, dentro de su peculiaridad y evolución; la fórmula Colombiana en la Constitución de 1910, para establecer la acción *In Rem* para declarar la exequibilidad de las Leyes, o sea sobre su inconstitucionalidad; la notable aportación de Hans Kelsen en la Constitución de 1920 para la República de Austria, creando el *Verfassungsgerichtshof* o sea la Corte Constitucional Suprema; la fórmula cubana teórica y sin aplicar aún, del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, etc.

Es de esperar que el estudio integral que se haga de nuestro Amparo, lo mejore y que no vayamos a olvidar que la fórmula de Otero, vino a ser el acierto mexicano para evitar enfrentar a un Poder con otros Poderes que tienen y disponen de la fuerza.

La situación actual es un reto a la inteligencia, osadía y comprensión de los abogados: esperamos que todos podamos responder a esa responsabilidad, en este crucial momento para la Supremacía de la Constitución, que es un mero mito si no existe el remedio legal, inmediato, expedito y al alcance de todos para obtener Justicia.