

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

859

El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional.—Manuel Herrera y Lasso, Antonio Martínez Báez, Mariano Azuela, Arturo Valenzuela, Felipe Tena Ramírez, F. Jorge Gaxiola, Adolfo Christlieb Ibarrola, Alberto G. Salceda.—Ilustre y Nacional Colegio de Abogados.—Librería de Manuel Porrúa, S. A.—1961.—México. D. F.—232 pp.

Este volumen recoge ocho conferencias pronunciadas durante los meses de junio y julio de 1960 en el salón de actos del I. y N. Colegio de Abogados en ocasión a la conmemoración del segundo centenario de la fundación de dicho Colegio.

La mayoría de estas conferencias —cinco de ellas— versan sobre temas relativos al juicio de amparo.

En “*El Amparo y sus Reformas*”, el doctor *Mariano Azuela* afoca su atención sobre los recientes proyectos de reformas al juicio de amparo y de reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A manera de proemio al tema central, el profesor Azuela hace un recorrido sobre los lineamientos fundamentales de la evolución del amparo, para concluir con que nuestro juicio de garantías, con su fisonomía característica, no nace sino en la Constitución de 1857. Desde entonces, nos dice, “es ya el sistema de defensa de la Constitución y de la Ley”.

Bajo la vigilancia de la Carta de 57, aclara el autor, y a pesar de los esfuerzos por circunscribir el amparo al conocimiento de materias auténticamente constitucionales —actitud de torre de marfil de Vallarta y, Rabasa— el juicio constitucional también abarcó en su protección la legalidad. Y con estas características se reglamentó el amparo en la Constitución de 1917.

Dentro de esta dinámica del juicio de amparo, el proyecto Avila Camacho, que pretendió limitar la jurisdicción de la Corte en las cesiones de constitucionalidad, dejando a los jueces de Distrito el amparo de legalidad, inspirándose en las doctrinas depuradoras de Rabasa, fracasó ante la reacción negativa de la Suprema Corte de Justicia, no obstante que la iniciativa habíase aprobado ya por el Congreso de la Unión.

El proyecto Alemán pretendió ser una fórmula de transacción entre el fracasado de Avila Camacho y el criterio de la Corte.

En la parte más actual de su conferencia, el doctor Azuela comenta los recientes proyectos de los que conoció la Cámara de Senadores: el presentado por el Senador Brena Torres y el formulado por los Senadores Medina y Azuela. Este último proyecto, aclara el conferenciante, no era más que una adaptación modesta al sistema en vigor.

El Proyecto Brena Torres presentaría después una actitud radical: Reestructurar la Corte, dejando el Pleno y suprimiendo las Salas.

Azuela hace mención también del Proyecto Burgoa, antítesis del de Brena Torres. Mientras que el Proyecto Brena Torres quería acabar con las Salas de la Corte y multiplicar los Tribunales Colegiados de Circuito, Burgoa presenta la fórmula inversa; 10 Salas y un Pleno integrado por los Presidentes de las Salas.

Alrededor de los distintos proyectos de reformas, bien al amparo, bien al Poder Judicial Federal, Azuela externa agudos e interesantes comentarios, defendiendo con argumentos muy serios la conveniencia de no alterar básicamente la estructura actual del amparo, sino tan sólo de ajustarla a los problemas presentes.

El licenciado *Arturo Valenzuela*, en su conferencia titulada "*Las verdaderas reformas que exige el amparo*", se pronuncia por la necesidad de reivindicar al amparo como instrumento de control directo de la constitucionalidad, a fin de sacarlo de la etapa estacionaria en la que se encuentra desde hace tiempo como sistema protector de las garantías individuales.

Al efecto, afirma que en países como Brasil, Uruguay e Italia existen sistemas de control de la constitucionalidad, que no sólo protegen el aspecto individualista de la supremacía constitucional sino que también miran a la protección directa, aún en su parte orgánica, de la Constitución.

"¿No sería posible dar el último paso, confiriendo poder, por ejemplo, a la Suprema Corte de Justicia para resolver ella exclusivamente todo caso de conflicto constitucional relativo a la parte orgánica de la Constitución, y dejar a los Tribunales Colegiados la resolución de las violaciones exclusivamente relacionadas con las garantías constitucionales?". —pregunta el licenciado Valenzuela.

Este tipo de reforma, según el autor, es indispensable para colocar a nuestro juicio de amparo en el lugar que le corresponde dentro del actual progreso del derecho constitucional.

El licenciado *Alberto G. Salceda*, en interesante y amena conferencia, se refirió también al tipo de problemas relativo al juicio constitucional bajo el rubro "*La depuración del juicio de amparo*".

Siguiendo la tesis de Rabasa en esta cuestión, se pronuncia en contra de la subsistencia del amparo como instrumento de control de la legalidad. Si en el pasado pudo justificarse, la situación actual ofrece la oportunidad de revisar el problema.

El juicio de amparo como instrumento de control de la legalidad acarrea varios males. Lesiona la independencia y soberanía de los Estados, y, por consiguiente, el principio mismo del sistema federal; el amparo por inexacta aplicación de la ley equivale a que se hayan declarado permanentemente desaparecidos los poderes judiciales locales.

Otro de los resultados perjudiciales de la indebida extensión del amparo es el rezago de la Corte y de los demás tribunales federales, al que desde hace más de sesenta años no se le ha podido dar solución cabal. Apunta este autor, que si en algo se ha eliminado el problema del rezago en la Corte, ha sido mediante "la impúdica regla de la caducidad por falta de promoción periódica del quejoso".

Pero exista o no el rezago, existe indudablemente —dice el conferenciante— la lentitud en la administración de justicia y la premura y la falta de estudio suficiente en el despacho de los negocios.

Pero el mal más grave del error comentado, es "que se ha matado el verdadero juicio de amparo; que el amparo por inexacta aplicación de la ley ha pervertido y aniquilado en la práctica el auténtico juicio de control de la constitucionalidad y de protección de los derechos humanos". El cúmulo de negocios que se substancian a través del juicio de amparo ha originado una complejidad inconveniente en su tramitación que le ha hecho perder la sencillez ideal que debería ser su característica propia.

Concluye Salceda urgiendo la depuración del juicio de amparo, y que los problemas consecuentes se resuelvan por otras vías.

En lo relativo a la justicia ordinaria —civil o penal— debe dejarse a los tribunales superiores de los Estados la palabra definitiva en las materias de su competencia, salvo,

naturalmente, que la última sentencia suscitara una cuestión constitucional. Si tal solución no se aceptara, podría pensarse en otras soluciones; desde la supresión de la justicia local, para federalizarla, hasta el establecimiento del tribunal federal de casación propuesto por Rabasa en 1921.

En lo administrativo federal, la solución podría encontrarse en la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo, o bien en la creación de un recurso ante los tribunales ordinarios federales. Solución similar, aunque matizada, podría buscarse para los problemas de la justicia administrativa local.

También sobre temas relativos al amparo, aunque de índole distinta a los tratados en las conferencias antes apuntadas, pronunciaron sendas charlas el doctor Felipe Tena Ramírez y el licenciado F. Jorge Gaxiola.

Tena Ramírez, trató en su conferencia "*La Fisonomía del Amparo en Materia Administrativa*".

Dentro de la institución general del juicio de amparo, es posible distinguir la existencia de cierta clase de amparos, con materia y características especiales.

La jurisprudencia elaborada por la Sala Administrativa de la Suprema Corte y por el Juzgado de esta materia del Distrito Federal ha perfilado el amparo administrativo, como una rama específica del juicio de garantías, que ha pasado desapercibida para la ley y la doctrina.

El amparo nació, enseña el maestro, no para preservar a la Constitución, sino como un proceso judicial para discutir si actos específicos de los poderes legislativo o ejecutivo afectaban derechos del ser humano, reconocidos por la Constitución o por la ley. Pero después, se le han venido atribuyendo posteriores y crecientes comisiones. En la actualidad, las principales encomiendas que se han conferido al amparo son las siguientes: protector de las garantías individuales; protector del sistema federal; protector de la legalidad; protector de la constitucionalidad, en todo lo antes no protegido de la ley suprema; y, por último, una defensa de los particulares frente a la administración.

El amparo como instrumento defensivo de los particulares frente a la administración, explica Tena Ramírez, se definió al canalizarse por vía del juicio constitucional la impugnación de actos administrativos en contra de los cuales no habían establecido las leyes correspondientes los llamados juicios de oposición, substanciables ante los tribunales federales de índole judicial. Más por una confusión, el amparo se vino a sobreponer a los casos en los que específicamente se habían instituido los juicios de oposición, por lo que este tipo de procedimientos fueron desapareciendo de las leyes administrativas. De esta manera, el juicio de amparo vino a soportar todo el peso de los conflictos de lo contencioso-administrativo, situación que se corrigió, en parte, al crearse en 1936 el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe preguntar —continúa el Maestro Tena Ramírez— en vista de los resultados favorables del Tribunal Fiscal, por qué no se crea un tribunal contencioso-administrativo que tuviera jurisdicción sobre toda la materia administrativa, y no sólo sobre la fiscal.

El amparo, en materia administrativa, subsistiría, pero ya no como proceso inmediato al acto administrativo, sino de mero control de la legalidad frente al tribunal de lo contencioso-administrativo.

El licenciado F. Jorge Gaxiola analiza en su conferencia "*Los efectos de la juris-*

prudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley".

Al efecto, se ocupa de la institución contenida en la última parte de la fracción II del artículo 107 constitucional, introducida por la reforma de 1951. Esta consiste en la suplencia de la queja en los casos en que el acto reclamado lo ha fundado la autoridad responsable en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Esta institución no ha sido objeto de relevancia por parte de los juristas mexicanos, debido, afirma el licenciado Gaxiola, al marcado aunque indebido desdén con que se ha visto en México a la jurisprudencia. "Dominados, fascinados los hombres de ley por los resultados de la codificación, negaron a la jurisprudencia todo valor de fuente del Derecho".

Sin embargo, apunta el conferenciante, se observa actualmente una tendencia a revistar la teoría de las fuentes del Derecho, que abarca desde un renacimiento del Derecho natural hasta la reivindicación de los poderes del juez y de la jurisprudencia.

Por otra parte, el amparo, de inspiración norteamericana, ha abierto las puertas para que la jurisprudencia pueda ser fuente de derecho. Al convertirse en instrumento de control de la legalidad y al centralizar la justicia, hizo de la jurisprudencia de la Corte, no sólo fuente de derecho público, sino también de derecho privado.

Tratando, ya la institución objeto central de su atención, el licenciado Gaxiola se plantea la cuestión de si la suplencia de la queja en los casos en que el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte establece o no una excepción al principio de la relatividad de las sentencias de amparo. Gaxiola resuelve la duda en sentido negativo: "la fórmula de Otero sigue en pie, porque cada uno de los fallos que sirvieron para formar la jurisprudencia que estableció la inconstitucionalidad de una ley, no contuvo ni pudo contener ninguna declaración general sobre dicha inconstitucionalidad". "Lo que opera "erga omnes" es la jurisprudencia, la cual no se forma, dentro de nuestro sistema, en un solo fallo".

Ahora bien, cabe hacer una distinción, según el licenciado Gaxiola; la jurisprudencia reglamentada en el Título IV de la Ley de Amparo sólo obliga a los Tribunales Federales señalados por el artículo 193 del ordenamiento referido, en tanto que la jurisprudencia que establece la inconstitucionalidad de una ley es obligatoria para todos.

Pero quizá el aspecto más trascendente, que sugiere la institución implantada en la fracción II del artículo 107 constitucional es la posible implicación de un sistema de auto-control de la constitucionalidad, ya que el supuesto del mecanismo previsto consiste en que la autoridad responsable no pudo (o no debió) apoyarse, al dictar el acto reclamado, en una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte. Este auto-control de la constitucionalidad, concluye Gaxiola, en realidad no existe, ya que, en todo caso, la autoridad no es la que examina el aspecto constitucional de la ley que no deberá aplicar, sino que se limita a acatar la jurisprudencia de la Corte que, al producir efectos "erga omnes", impide que se realice acto alguno fundado en una ley declarada inconstitucional.

Ahora bien, se pregunta el autor a esta altura de su análisis, "¿Cuál es la naturaleza de los efectos atribuidos a la jurisprudencia en el caso previsto por la fracción II del artículo 107 constitucional? ¿Se trata de un acto legislativo, de un acto cuasilegislativo, o de otro de naturaleza estrictamente judicial (jurisdiccional)?"

Gaxiola, con buen juicio a nuestro parecer, soluciona la cuestión en estos términos: es un acto de naturaleza jurisdiccional, que consecuente con el principio de la supremacía constitucional, declara la nulidad de una ley inconstitucional, extendiendo los efectos de tal reconocimiento con efectos "erga omnes" en obsequio al principio de la igualdad.

Los problemas apuntados por el licenciado Gaxiola en su interesante conferencia muestran una veta de nuestro juicio de amparo que apunta hacia su reivindicación como instrumento de control directo de la constitucionalidad. Es un problema que invita a estudios más detenidos y amplios en el futuro.

La conferencia dictada por el licenciado *Manuel Herrera y Lasso* con el título de "*Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución*", presenta las deficiencias, ya sean formales, ya materiales o de fondo que se encuentran en el texto constitucional. La exposición de estos gazapos constitucionales, amena y aguda, muestra cómo estamos lejos de que nuestro querido texto normativo supremo sea la "razón escrita bien escrita" y sugiere la conveniencia de una reforma que corrija estos defectos, que no sólo afectan al estilo sino, en ocasiones, la buena técnica constitucional.

El doctor *Antonio Martínez Báez*, en interesante, documentada y crudita conferencia trató el tema de "*El Federalismo mexicano y la desaparición de los poderes de los Estados*".

Se analiza en este estudio la institución derivada de la facultad conferida a la Cámara de Senadores por el artículo 76, fracción V. Se remonta a sus orígenes, es decir, a la iniciativa propuesta por la Comisión de Puntos Constitucionales en 1872, al regular en detalle la iniciativa Lerdo de Tejada tendiente al reestablecimiento del bicameralismo federal.

Martínez Báez nos conduce a través de las vicisitudes que habrían de presentarse a esta iniciativa y en forma escueta, atribuía al Senado la facultad de "Resolver toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado".

Asienta Martínez Báez que fue la inhabilidad del Poder Legislativo la causa de este vicio institucional, ya que todo el debate parlamentario revela una independencia absoluta del Congreso Mexicano en esa ocasión respecto al Ejecutivo.

La institución fue impopular desde su nacimiento y los miembros del Gabinete Tuxtepecano en 1877 ya tildaban a las facultades del Senado concedidas en las fracciones V y VI del Artículo 72, letra B, de la Constitución como una amenaza constante a la autonomía de los Estados (Trinidad García), si no es como de su muerte o la misma destrucción del sistema federal (Protasio P. Tagle).

Este ímpetu legalista del régimen tuxtepecano había de desaparecer durante todo el régimen del General Díaz.

Cuando don Venustiano Carranza abordó el problema al entregar su proyecto de Constitución a la Asamblea de Querétaro fustigó también la inobservancia del sistema federal y la viciosa y habitual intervención del Gobierno Central en la administración de los Estados con fines de control político.

No obstante, la historia se repitió, y los gobiernos posteriores a 1917 también incurrieron en los abusos denunciados por Carranza.

La corrección de este vicio institucional, concluye Martínez Báez, en coincidencia con Felipe Tena Ramírez, es la expedición de la ley reglamentaria correspondiente que,

conviene apuntar, tendría que corregir el abuso mediante la aclaración del sentido de la facultad y la reglamentación restrictiva de su ejercicio.

"El artículo noveno constitucional. Antecedentes y Comentarios", es, sin duda, una de las mejores monografías que se han escrito sobre el tema. Su autor, el licenciado Adolfo Christlieb Ibarrola analiza los antecedentes y la naturaleza de las libertades garantizadas por el artículo 9o. constitucional; éstas son: el derecho de libre asociación pacífica, la libre reunión pacífica y las libertades de asociación y reunión pacíficas con finalidades políticas. Las dos primeras libertades son derechos propios de la persona humana; las libertades de contenido político son exclusivas del ciudadano. Otro derecho que se consagra en el artículo noveno, y que se deriva del régimen democrático adoptado por nuestra Constitución es el derecho de la persona humana a manifestar públicamente la propia opinión en actos colectivos de petición, de protesta o de censura contra el poder. Este derecho, cuando adopta un matiz político, se limita en favor del ciudadano.

Este tipo de libertades tiene un aspecto positivo y otro negativo. El positivo protege las libertades de reunión y asociación en contra de actos que pretendan coartar o impedir su ejercicio. El aspecto negativo protege estas libertades para evitar que el hombre o el ciudadano puedan ser obligados por el poder público a concurrir a reuniones o a integrar asociaciones en contra de su voluntad. Este segundo aspecto, advierte Christlieb, adquiere actualmente perfiles más definidos, frente a las exigencias de los Estados intervencionistas o totalitarios.

Las garantías establecidas en el artículo 9o. constitucional trascienden en su protección a la persona aislada. Dicho precepto, de importantes implicaciones políticas, protege la formación y existencia de los grupos políticos, aún de los disidentes del poder público y de la misma mayoría. Son estas libertades, pues, no sólo del individuo, sino de los grupos mismos, y de un matiz eminentemente político.

El estudio histórico que de estas libertades realiza el licenciado Christlieb en su trabajo, lo conduce a las siguientes conclusiones: ni antes ni después de la conquista practicaron los indios derechos o costumbres democráticas, que implicaran el derecho de reunión; el trasplante a la Nueva España del régimen autocrático no permitió el desarrollo del derecho de reunión; la carta gaditana de 1812 no representó ningún avance al respecto, así como tampoco las constituciones mexicanas de 1824, 1835 y 1843. Fue hasta 1846, cuando el Presidente Salas, de acuerdo con una disposición de la que fue autor Rejón, decretó la libertad de reunión, misma que fue reconocida en el artículo 2o. del Acta de Reformas de 1847. En el Constituyente de 1857 no hubo discusión sobre el precepto relativo. Durante el porfiriato, el texto no sufrió modificación, pero no se observó, ni en materia política, ni en materia de reunión o asociación sindical.

En el Constituyente de Querétaro, el proyecto Carranza pretendió introducir restricciones al derecho de reunión, pero la Asamblea hizo prevaler el texto de 1857.

Después de la investigación histórica del artículo noveno, el autor aborda la cuestión del alcance de las limitaciones de los derechos por el precepto consagrados. La regla general es la genérica de las garantías individuales; los poderes constituidos no pueden adicionar limitaciones a las expresamente señaladas por el texto constitucional. El Poder Legislativo Federal, órgano competente para reglamentar los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales no ha expedido ninguna reglamentación respecto

al artículo noveno. En consecuencia "cualquier circular, reglamento o prevención del poder ejecutivo federal o de los poderes locales que se haya dictado o se dicte para limitar o controlar la libertad de reunión, es o será anticonstitucional, porque sólo el Legislativo Federal tiene facultades para reglamentar el ejercicio de las garantías individuales".

Por nuestra parte, nos permitimos apuntar que, al menos en uno de sus aspectos, el Poder Legislativo Federal, al expedir la Ley Federal Electoral, que regula la materia relativa a los partidos políticos para fines electorales, si creemos que haya reglamentado —repetimos, al menos en uno de sus aspectos— los derechos garantizados por el artículo noveno constitucional.

Seguindo el licenciado Christlieb con el tema de las limitaciones a los derechos que derivan del artículo 9o, afirma que el poder judicial, por la índole de sus funciones, sólo interviene a posteriori cuando, en cuanto al derecho de reunión, se hayan cometido violaciones al precepto constitucional.

En el estudio comentado, se analizan las limitaciones derivadas directamente de la letra constitucional. El alcance de la "licitud" está relativizado por las demás garantías individuales, ya que si la ley ordinaria califica de ilícito algún acto en desacato de alguna garantía individual, no se podrá tomar en cuenta tal calificación para los efectos del artículo noveno constitucional.

La segunda limitación establecida en el precepto constitucional al derecho de reunión es la señalada al indicar que las reuniones deben celebrarse en forma pacífica. Consecuente con esta limitación está también la prohibición constitucional de que las reuniones armadas deliberen.

El párrafo segundo del artículo noveno garantiza el respeto a la celebración de asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad; tales actos sólo pueden ser disueltos si se profieren injurias a la autoridad o se hace uso de violencias o amenazas con fines de intimidación en su contra. Es muy importante —nos dice el licenciado Christlieb— fijar el alcance de las restricciones fijadas en esta disposición, ya que de una debida interpretación de las mismas depende la subsistencia de la garantía. Por lo que toca a la injuria, la policía sólo debe actuar en casos extremos y evidentes. Las violencias a que se refiere el texto constitucional deberán ser de hecho, y no meramente verbales. Por lo que toca a las amenazas, el poder policíaco "sólo puede obrar para disolver una reunión cuando la amenaza tenga finalidad ilícita, y sea idónea, clara y de ejecución próxima y posible": la amenaza debe ir acompañada de vías de hecho, y estar proporcionada a la categoría de la autoridad amenazada, afectando la función lícita de la autoridad.

Por lo que toca a la libertad de reunión privada, los delitos que en abuso de ella pueden cometerse, sólo son susceptibles de reprimirse a través del poder judicial, en atención al respeto a la garantía de la inviolabilidad del domicilio.

La garantía de la libertad de reunión, apunta el conferenciante al concluir su exposición, merece un respeto muy especial del poder público, ya que el amparo es ineficaz para protegerla por su propia naturaleza. Junto con la libertad de expresión, la libertad de reunión es la piedra que toque todo el sistema democrático y representativo.

El volumen reseñado descriptivamente en esta nota merece la lectura de los estu-

diosos de nuestro derecho constitucional, y a llamar su atención sobre las enseñanzas en él contenidas, obedeció la crónica contenida en estas líneas.

Lic. Miguel DE LA MADRID HURTADO
*Profesor de la Facultad de Derecho de
la U. N. A. M.*