

REFORMAS AL JUICIO DE AMPARO

Por el licenciado Jesús Angel ARROYO M.

Profesor de la Escuela Libre de Derecho
de la ciudad de México.

I

INTRODUCCIÓN

1. Existe, entre aquéllos que del amparo tratan un sentimiento común; una especie de consenso, acerca de la necesidad de reformar la Ley de Amparo para que responda mejor a las necesidades actuales; para eliminar los defectos y errores que en ella se han advertido.

Al respecto, Burgoa, en las palabras preliminares al proyecto de reformas a la Ley de Amparo que propuso el año de 1981, dice: “La Ley de Amparo vigente... adolece de errores y deficiencias en varios de sus importantes aspectos... En esa virtud... debe revisarse para corregirla y perfeccionarla...”.¹

En sus Lecciones de Amparo, Alfonso Noriega hace votos para que se renueve el juicio de amparo, para adecuarlo a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas.²

Por otra parte, con mejor o peor acierto, de tiempo en tiempo, se ha modificado la Ley de Amparo, mediante adiciones, supresiones, cambios. Asimismo, se ha reformado —en varias ocasiones— el artículo 107 de la Constitución Federal, precepto que contiene las bases y principios que rigen al juicio de garantías.

2. Hace años que esta situación —la necesaria reforma a la Ley de Amparo— me ha inquietado, pues si, por una parte, considero que es urgente revisarla para hacer de ella una norma congruente y apta para responder a los cambios que el país ha sufrido de 1936 a la fecha;³ por otra, temo que las reformas en lugar de mejorar lo que existe, sirvan para demeri-

¹ Ignacio BURCOA. *El Juicio de Amparo*. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1981, p. 1045.

² Alfonso NORIEGA. *Lecciones de Amparo*. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980, p. XLVIII.

³ La Ley de Amparo está en vigor desde el 10 de enero de 1936, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial (art. 1º transitorio).

tarlo... Y mi temor no es infundado, pues —por desgracia para el país— las leyes que se han expedido en los últimos 12 años dejan mucho que desear y, frecuentemente, la nueva ley es técnicamente inferior a la que sustituye. Puedo citar varios ejemplos, pero me contentaré con uno: la Ley de la Propiedad Industrial era, con mucho, mejor que la de Invencciones y Marcas que la sustituyó.

Las modificaciones a la legislación mexicana, cuando menos las más importantes, tienen su origen en criterios demagógicos; en los caprichos del gobernante en turno; en el deseo de brillar en el exterior; en acontecimientos circunstanciales. Y se han hecho por personas jurídicamente impreparadas (o que, cuando menos, no han demostrado que lo estén o, tal vez, no han podido resistir las presiones del poderoso). Se han hecho sin la maduración debida y —a veces— con olvido de la Constitución y de las leyes que forman el marco jurídico del país.

Las leyes no se deben hacer con prisa. Sus preceptos deben meditarse y ponderarse. Como el buen vino, se hacen con tiempo y con calma. No deben ser una respuesta precipitada a acontecimientos extraordinarios, por mucho que conmuevan a la República; tampoco pueden ser un medio para halagar la vanidad de quien ocupa el poder o para cumplir sus caprichos o satisfacer sus apetitos. Las leyes las deben hacer quienes saben y tienen que redactarlas, los juristas.

Las leyes mal hechas; las leyes inútiles, pronto dejan de regir y, aunque no sean derogadas, no son obedecidas. Si se quieren ejemplos, aduciré dos: la reforma del calendario hecha por la Revolución francesa; las leyes antirreligiosas del callismo.

Sin embargo, estimo que es necesario propugnar porque la reforma a la Ley de Amparo sea una realidad. Para llegar a ella; para contribuir con algo para que se haga, presento esta ponencia ante ustedes, para que su sabiduría me diga si tomé el buen camino o si debo rectificarlo.

3. Dije que se han hecho reformas a la Ley. Unas han sido adecuadas; otras, han respondido a la demagogia imperante o a la moda política o a la arbitrariedad del que gobierna; otras, por último, se han realizado con poca o ninguna técnica o han sido respuesta —impensada o precipitada— a algún abuso observado en los Tribunales.

Las varias reformas, respuestas a tantos acontecimientos, requieren la revisión total de la ley, la que implicará la corrección de los defectos que tuvo al nacer.

Esta revisión se facilitará —hasta cierto punto— porque la Suprema Corte de Justicia, mediante su jurisprudencia y sus precedentes, ha precisado muchos conceptos; ha complementado a la ley; ha aclarado puntos oscuros. Y a esta labor no son ajenos los Tribunales Colegiados.

Además, juristas eminentes —¿necesito nombrarlos?— han hecho análisis acuciosos de la ley y los problemas que surgen de su aplicación.

Con objeto de que en un futuro indeterminado puedan tomarse en cuenta, señalaré más adelante, algunos aspectos de la ley que en mi concepto ameritan —con urgencia— ser reformados o suprimidos. Antes trataré de exponer de la manera más breve, pero más completa posible, qué es el juicio de amparo y a qué finalidades responde, para fundar las reformas que propondré.⁴

II

EL JUICIO DE AMPARO

4. El juicio de amparo lo define Alfonso Noriega de la siguiente manera:

“El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.⁵

Burgoa, por su parte, lo describe así:

“...el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución.

Esta misma idea, expresada en otros términos, nos describe el amparo como una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravic”.^{6,7}

⁴ Por la naturaleza de este trabajo, omitiré muchos temas, entre otros, todo lo referente a personalidad, competencia, acumulación, recursos, pues trataré, exclusivamente, de dar una idea esquemática del juicio.

⁵ Alfonso NORIEGA, *Op. cit.*, p. 56.

⁶ Ignacio BURGOA, *Op. cit.*, pp. 175 y 176.

⁷ Véanse también: Fernando VEGA, *La nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución*, S/N, de edición, Imprenta de J. Guzmán, México, 1883, pp. 4, 5 y 6. Mariano AZUELA (hijo), *Introducción al estudio del Amparo*, S/N, de edición, Departamento de Bibliotecas de la Universidad de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, 1968, pp. 1 y 2.

El amparo es, por tanto, un medio de protección de los derechos del gobernado y un sistema de defensa de la Constitución. Además, por medio de él, y teniendo como motor el interés del gobernado, se protegen al autonomía de los estados y las facultades de las autoridades federales.⁸

5. De hecho no existe un juicio de amparo sino tres, que se distinguen entre sí, los dos primeros por la naturaleza de los actos que mediante ellos pueden impugnarse; por el Tribunal que los conoce y por el procedimiento seguido hasta dictar resolución y el tercero, por los actos que mediante él se reclamen y las personas que pueden promoverlo.

Dichos juicios son:

A. El juicio de amparo directo (uni-instancial lo llama Burgoa), del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a su respectiva competencia,⁹ y que se promueve en contra de sentencias definitivas (civiles, penales o administrativas) o de laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Este juicio es un juicio de legalidad y ha sido llamado amparo-casación. En él se examinan los errores "in procedendo" y los errores "in judicando", en que haya incurrido la autoridad judicial, sea en el procedimiento, sea en la sentencia o laudo.^{10,11}

Los pasos que se dan, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia, son los siguientes:

- a) Presentación de la demanda.
- b) Presentación del informe justificado.
- c) Admisión o, en su caso, aclaración o rechazo de la demanda.
- d) Si se admite la demanda, pedimento del Ministerio Público y, en su caso, alegatos del tercero perjudicado.
- e) Proyecto de resolución por el Ministerio o Magistrado relator según se trate de la Suprema Corte o de un Tribunal Colegiado.
- f) En los Tribunales Colegiados, sentencia a mayoría de votos, sin audiencia pública.
- g) En las Salas de la Suprema Corte:
 - * Citación para la audiencia.
 - * Audiencia, en donde se discute y falla el amparo.
 - * Firma de la sentencia.

⁸ Art. 103 de la Constitución.

⁹ Cfr. art. 107 de la Constitución, fracs. V y VI y arts. 24, fracc. III; 25 fracc. III; 26, fracc. III; 26, fracc. 555; 27, fracc. III; y 7 bis fracc. I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

¹⁰ Artículo 107, fracs. V y VI y art. 158 de la Ley de Amparo.

¹¹ Designo a la autoridad responsable o demandada, "judicial", por comodidad, a sabiendas de que no pertenecen al Poder Judicial, ni las Juntas de Conciliación, ni los miembros de los Tribunales contencioso-administrativos o del Tribunal Fiscal.

B. El juicio de amparo indirecto (bi-instancial en la terminología de Burgoa) del que conocen los Jueces de Distrito y que se promueve contra toda clase de actos de autoridad que no sean sentencias definitivas, salvo —en este último caso— que la sentencia sea reclamada por un tercero extraño al juicio en que se dictó o por aquél que, debiendo haber sido emplazado, no lo fue.

En este juicio, con un nombre único y un procedimiento unitario, se encuentran involucradas cinco instituciones diversas, a saber:

- * El amparo contra leyes.
- * El amparo por antonomasia, es decir, el amparo protector directo de los derechos fundamentales de la persona humana.
- * El amparo, segunda instancia de lo contencioso administrativo, con tendencias casacionistas.
- * El amparo como tutelador —a través del agravio personal y directo— de las respectivas competencias, federales o locales.
- * El amparo, control de legalidad.

En otras palabras, mediante un juicio sumarísimo, flexible y ágil, los Jueces de Distrito pueden declarar que una ley no se ajusta a los preceptos constitucionales o proteger al individuo contra los abusos más irritantes de la autoridad, como son los atentados a la libertad o a la vida.

También tiene por misión el Juez de amparo conocer de las resoluciones que dictan los órganos de la administración, en los procedimientos que siguen en forma de juicio, y mediante las cuales afectan a los particulares, siempre y cuando contra ellas no proceda recurso alguno. En estos casos, el juicio de amparo sirve como una especie de segunda instancia, para volver a examinar la contienda y mediante ello revisar para que se ajusten a la ley los actos de las autoridades administrativas.

Es misión, igualmente, del juicio de amparo indirecto, reprimir las invasiones que haga la autoridad federal en la esfera competencial de los Estados o las que realicen estos en la esfera de la autoridad federal, cuando esas invasiones son reclamadas por él o los particulares a quienes afectan.¹²

Por último, se pueden reclamar, en amparo indirecto, actos de la autoridad judicial o administrativa distintos a los ya mencionados, tutelándose así la legalidad, a través de las garantías de exacta aplicación de la Ley y de la de fundamentación y motivación, que contienen los artículos 14 y 16 de la Constitución.

La enumeración anterior permite apreciar la riqueza y la flexibilidad del juicio de amparo; deja que se advierta el campo en que actúa, que no puede ser más amplio. Y todo ello gracias a un procedimiento sumarísimo cuyo esquema es el siguiente:

¹² Cuando reclaman las propias autoridades se sigue un juicio distinto que estatuje el artículo 105 constitucional.

- a) Presentación de la demanda.
- b) Admisión o, en su caso, aclaración o rechazo de la demanda.
- c) Si la demanda se admite, petición del informe justificado y fijación de fecha para la audiencia.
- d) Audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

C. El juicio de amparo agrario del que conocen los Jueces de Distrito, durante muchos años se tramitó de acuerdo con las reglas del juicio de amparo indirecto. Posteriormente, mediante una reforma al artículo 107 de la Constitución¹³ se previno lo siguiente:

“En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes de los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal”.

De esta reforma nace este nuevo tipo de amparo, el “amparo agrario”, primero mediante adiciones a diversos preceptos de la ley reglamentaria, adiciones que tuvieron como fin, adecuar dicha ley a la Constitución. Posteriormente esas adiciones se reunieron y se completaron, para formar el libro segundo de la Ley de Amparo.¹⁴

El amparo agrario, concebido como un nuevo tipo o una especie diversa del juicio de garantías, tiene diferencias notables con el amparo indirecto y —por así decirlo— ningún parecido con el directo, salvo el hecho de que en ambos hay quejosos, actos reclamados y autoridades responsables.

Las diferencias a que aludo son las siguientes:

a) Las reglas de excepción de este tipo de amparos (los agrarios) sólo protegen a los ejidos o núcleos de población, que de hecho o de derecho guardan el estado comunal, o a los ejidatarios o a los comuneros, sean quejosos o tercero perjudicados.¹⁵

b) Los actos que mediante este juicio pueden reclamarse son:

* Aquéllos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad, de la posesión o del disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a dichos ejidos o núcleos de población o a los ejidatarios o comuneros.

¹³ La reforma se publicó en el Diario Oficial del 2 de noviembre de 1962 y se aprobó el 30 de octubre anterior.

¹⁴ Decreto de 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial el 29 de junio siguiente.

¹⁵ Art. 212 de la Ley de Amparo.

* Aquéllos que pueden afectar otros derechos agrarios de las propias entidades o individuos.

* Aquéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles derechos que hayan hecho valer ante las autoridades, los aspirantes a ejidatarios o comuneros.¹⁶

c) En este tipo de juicio, además, hay que tomar en consideración que se debe suplir la deficiencia de la queja, o sea que el Juez de Distrito está obligado, y debe suplir, las deficiencias en que incurran los núcleos de población, los ejidatarios o comuneros afectados en sus derechos agrarios al formular su demanda; pero además de suplir la deficiencia de la queja, el juez está obligado a recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar a los quejosos y debe resolver sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, tal como fueron probados, aunque sean distintos de los invocados en la demanda, si esto beneficia a los campesinos.

En segunda instancia, el Tribunal que conozca de los recursos, también debe suplir la deficiencia de los agravios.¹⁷

d) Por lo que toca a la representación de los núcleos de población y ejidos, la misma corresponde, como es lógico, a los comisariados ejidales o de bienes comunales. Si estos no promueven el amparo en 15 días, lo pueden hacer los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero o quienes tengan la representación de acuerdo con la ley agraria en los casos de restitución, petición, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población o reconocimiento y titulación de bienes comunales.¹⁸

e) El término ordinario para interponer la demanda de amparo que es de 15 días, se convierte en uno de 30 cuando se trata de actos que perjudiquen los derechos individuales de ejidatarios o comuneros; pero cuando el amparo se promueva contra actos que puedan tener, o tengan, por objeto la privación, total o parcial, temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios de un núcleo de población ejidal o comunal, el amparo puede promoverse en cualquier tiempo.¹⁹

f) En este tipo de amparos no procede el desistimiento de la demanda, salvo que el mismo sea acordado por la asamblea general de ejidatarios o comuneros.

Tampoco proceden ni el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia en perjuicio de los campesinos; tampoco puede sobreseerse el juicio invocado como causal de improcedencia el consentimiento expreso o presunto de los actos reclamados cuando afectan a los

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Arts. 224, 225, 2266 y 227 de la Ley de Amparo.

¹⁸ Art. 213 de la Ley de Amparo.

¹⁹ Arts. 218 y 217 de la misma ley.

núcleos de población o a los ejidos, sí debe dictarse el sobreseimiento por esta causal, si los actos reclamados afectan a los individuos.²⁰

g) En los amparos agrarios la demanda se presenta ante el Juez de Distrito, con copias para las demás partes, aún cuando la ley expresamente establece que si las copias no se presentan, el Juez de oficio las manda sacar.²¹

h) En el informe justificado las autoridades, además de precisar si son o no ciertos los actos que se les reclaman, deben manifestar si existen otros similares o distintos, que puedan negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso; pero además, las autoridades agrarias deben manifestar en qué fecha se afectaron las resoluciones que amparan al quejoso o al tercero; la forma o términos en que se ejecutaron; los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos. Deben acompañar, además, copias certificadas de las resoluciones; de las actas de posesión; de los planos de ejecución; de los censos agrarios; de los certificados de derechos agrarios y de todo aquellos que sea necesario para determinar con precisión los derechos del quejoso o del tercero.²²

i) Como ya dije con anterioridad, los jueces deben recabar de oficio las pruebas y realizar las diligencias probatorias que ellos estimen pertinentes, en beneficio de los campesinos.²³

j) En materia de recursos cabe destacar que el de revisión puede interponerse en 10 días.

Las diferencias anotadas, que no son todas, demuestran que el amparo agrario es una nueva especie del amparo, que no puede —ni debe— confundirse con el amparo indirecto.

6. En los juicios de amparo, directo e indirecto, las partes son:²⁴

a) El quejoso o agraviado, es decir, aquél que estima que un acto de autoridad lesiona sus derechos.

b) La autoridad responsable, o sea el órgano del Estado que causa tal lesión, ordenándola y/o ejecutándola.

c) El tercero perjudicado, o sea quién está interesado en la subsistencia del acto reclamado.

d) El Ministerio Público Federal, quien sólo actúa como regulador del proceso, según lo ha establecido la Jurisprudencia de la Suprema

²⁰ Arts. 218; 73 fracc. XII y 231 de la propia Ley. Hay que hacer notar que la fracción I del art. 231 citado es inconstitucional, porque permite el desistimiento del amparo por acuerdo de la Asamblea General de los Ejidatarios y Comuneros, sin tomar en consideración que el último párrafo de la fracción II del art. 107 de la Constitución, lo prohíbe en forma expresa.

²¹ Art. 221 de la Ley citada.

²² Arts. 222, 223 y 224 de la propia Ley.

²³ Art. 212 de la Ley de Amparo.

Corte; aunque recientes reformas lo capacitan para interponer los recursos que procedan.²⁵

7. El juicio de amparo tiene como fundamento ciertos principios que se considera no deben ser tocados en su esencia, so pena de desnaturalizar a la institución, aún cuando —en la realidad— algunos de ellos han sido modificados —mejor dicho— han sido restringidos.

Tales principios fundamentales, contenidos en el artículo 107 de la Constitución Federal, son:

a) Principio de la iniciativa a instancia de parte, que significa que sólo puede abrirse el proceso a instancia de quien crea haber recibido una afectación a sus derechos fundamentales, sin que pueda abrirse oficiosamente.

b) Principio de la existencia del agravio personal y directo, que significa que debe existir, para que pueda proseguirse el juicio, un agravio y un agraviado, vale decir, una persona que ha sufrido una ofensa, perjuicio o lesión en sus derechos.

No es verdad que este principio, sea un requisito para el ejercicio de la acción, como lo considera la doctrina; para ésta, la acción de amparo no es autónoma, sino que depende siempre de la existencia de una violación a las garantías individuales, lo que no es exacto, pues la acción se ejercita, exista o no agravio personal y directo, y al ejercitarse se abre el juicio hasta culminar con la sentencia, que desestimará, sobreseyendo el juicio, la pretensión del quejoso o actor. Por tanto, al hablar de la existencia del agravio, hay que decir que es un requisito para la obtención de una sentencia favorable, no para el ejercicio de la acción.

c) Principio de la relatividad de las sentencias de amparo, ideado por Mariano Otero, quien dijo, en forma insuperable, que “la sentencia (del juicio de amparo) será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general sobre la ley o acto que lo motivare”.²⁶

Este principio significa que la sentencia que se dicte en los juicios de amparo, sólo produce efectos en favor de la persona o personas, que solicitaron la protección de la Justicia Federal, sin que los efectos de la misma sean “erga omnes”.

d) Principio de definitividad, que significa que sólo puede promoverse válidamente el juicio de amparo, cuando ya se ha recurrido a todos los medios de impugnación o defensa o recursos que establezcan las leyes o reglamentos que rigen el acto violatorio, sin obtener su revocación o nulificación.

²⁵ Art. 5, fracc. IV de la Ley de Acparo reformado el 23 de mayo de 1979. (Díario Oficial de 29 de junio siguiente).

²⁶ Art. 107 Const., fracc. II y art. 76 de la Ley de Amparo.

Tradicionalmente este principio se ha considerado como un presupuesto para el ejercicio de la acción de amparo, lo que no es correcto, ya que a pesar de que no se hayan agotado los recursos o medios ordinarios de defensa, la acción puede intentarse, aunque con la seguridad de que no se obtendrá un resultado favorable, por lo que debe estimarse que se trata de un requisito que hay que satisfacer para obtener una sentencia que acoja favorablemente la pretensión.

Bajo la influencia de este postulado, el juicio de amparo se convierte en un medio de tutela extraordinario; en un remedio extremo. Sin embargo, son tantas las excepciones que la ley y la jurisprudencia reconocen al principio que, prácticamente, de regla se ha convertido en excepción, salvo en el amparo directo, en el que rige siempre.

e) Principio de estricto derecho. En general, tanto la ley como la doctrina están de acuerdo en que en el juicio de amparo sólo pueden analizarse los actos que expresamente se reclaman y en función de los conceptos de violación que explícitamente se formulan o lo que es igual, que no pueden ser suplidas las deficiencias de la demanda. Este principio se aplica fundamentalmente en los amparos que se piden en materia civil o administrativa, en especial a los primeros; pero tiene excepciones en materia laboral, cuando quien ocurre al juicio de garantías es el trabajador; en materia penal, cuando solicita el amparo el procesado; en materia agraria cuando solicitan la protección de la Justicia Federal los núcleos de población ejidal o comunal o los ejdatarios y/o comuneros, afectados en sus derechos agrarios y, en cualquier materia, cuando el amparo lo solicitan menores o incapaces.²⁷

Finalmente, se suple la deficiencia de la queja cuando los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸

8. La sentencia que se dicte en los juicios de amparo, puede acoger la pretensión del quejoso, concediéndole el amparo; puede desestimarla, negándole el amparo o puede, finalmente, estimar que no era procedente el juicio y, por tanto, lo sobresee.²⁹

9. Para la mejor inteligencia de las reformas que propondré, es conveniente, conocer las tres etapas del proceso del amparo, a fin de que no queden dudas acerca de cómo se desarrolla.³⁰

A. Periodo petitorio o cognoscitivo. Se inicia el juicio de amparo y por ende el periodo petitorio, con la presentación de la demanda, que

²⁷ Arts. 76; 227 y 212 de la Ley de Amparo.

²⁸ Art. 76 de la misma Ley.

²⁹ Las causas de improcedencia las enumera el artículo 73 de la Ley de Amparo; las de sobreseimiento, el artículo 74.

³⁰ En este punto me referiré, a los amparos directo e indirecto; pero no hay que olvidar que buena parte de lo que expondré es aplicable al amparo agrario.

siempre es escrita —salvo una excepción de que hablaré después— y que además de indicar el nombre del Tribunal a quien se dirige, debe tener los requisitos que señalan los artículos 116 o 166 de la Ley de Amparo, que hablan de las demandas de amparo indirecto y directo, respectivamente.

Lógicamente, puesto que se trata de dos especies dentro del mismo género, varios de estos requisitos son comunes a los dos tipos de demanda, y son:

a) El nombre y domicilio del actor, que en el caso del amparo recibe el nombre de quejoso, o de la persona que promueve en su nombre, indicando la calidad con que lo hace.

b) El nombre del tercero perjudicado y su domicilio. Este requisito, señalar al tercero perjudicado, cuando existe, es peculiar, típico, de la demanda de amparo, pues aún cuando el tercero perjudicado tiene todas las características de una parte y la Ley de Amparo en su artículo 5 así lo considera, no es el demandado, puesto que la actuación de la ley no se dirige contra él, sino contra la autoridad responsable.

El tercero perjudicado puedo decir que es un coadyuvante o un litis consorte de la autoridad responsable. En efecto, la parte demandada en el juicio de amparo es dicha autoridad responsable desde el momento que contra a ella se endereza la demanda del actor, que solicita del órgano de conocimiento proteja sus derechos fundamentales en contra de la actividad de la autoridad que los vulnera; pero no se endereza frente al tercero perjudicado, cuya actuación como parte consiste, esencialmente, en defender la constitucionalidad del acto de autoridad reclamado, puesto que de él derivan provechos en su favor o de alguna manera está interesado en su subsistencia. Es decir, tiene su razón de ser en el hecho de que, si bien es verdad que el quejoso estima que el acto que reclama viola sus derechos fundamentales, también lo es que en muchas ocasiones ese acto de autoridad dio nacimiento a situaciones jurídicas favorables o provechosas para alguna persona; engendró derechos en favor de otro y como el amparo —si se concede— tiende a destruir el acto reclamado, desapareciendo así las situaciones jurídicas o los derechos mencionados, su titular, en esta hipótesis, recibiría una afectación, sufriría un perjuicio, sería privado de sus derechos o posesiones sin juicio, lo que es reprochable. Por ello se le llama a juicio para que coadyuve en la defensa de la constitucionalidad del acto reclamado.

c) El nombre de la autoridad o autoridades responsables, es decir el nombre del o de los demandados, de aquellos contra los cuales se endereza la demanda y que en concreto son todos los órganos del Estado, funcionarios y autoridades que tienen intervención en la formulación, expedición, cumplimiento y ejecución del acto o actos señalados como reclamados.

d) Los actos reclamados, es decir, la formulación más precisa posible, más concreta, de los actos, leyes o hechos que la autoridad realiza en perjuicio del quejoso y que violan sus garantías individuales.

Además, al formularse la demanda, debe imputarse a cada autoridad responsable, el o los actos en que haya intervenido o que haya ejecutado.

e) Los preceptos constitucionales que contegan las garantías individuales o derechos fundamentales que el quejoso estima se violaron por las autoridades, lo que en concreto no es más que el señalamiento del fundamento constitucional de la demanda.

f) El concepto o conceptos de violación. Este es uno de los requisitos más importantes y consiste en poner de manifiesto la forma, la manera en que se violaron las garantías. Son, ante todo, un razonamiento jurídico en el que el quejoso, apoyándose en los puntos de hecho, trata de demostrar que la actividad de la autoridad responsable es contraria a la Constitución. En general, puesto que la mayoría de las violaciones constitucionales se cometen vulnerándose una ley ordinaria, es pertinente señalar de qué manera ocurrió la violación, cómo debe entenderse o aplicarse la norma que la autoridad entendió mal o aplicó inexactamente, expresándose cuál es el precepto violado.

Dado que el amparo es de estricto derecho, salvo algunas excepciones, si faltan los conceptos de violación, el Tribunal no puede decidir, pues no es su papel hacer los razonamientos jurídicos que demuestren la violación de garantías, ya que esto está encomendado al quejoso.

g) Los hechos en que el quejoso funde su demanda. Este requisito no se señala en el artículo 166 de la Ley de Amparo, que se refiere al amparo directo, pero esta omisión no impide que se haya considerado, con unanimidad, que los hechos, expresado ordenadamente, deben constar en la demanda puesto que son la base de los conceptos de violación.

El artículo 116 de la Ley de Amparo, sí señala, de manera expresa, como requisito de la demanda, la mención de los hechos, la que se hace bajo protesta de decir verdad a fin de fincar responsabilidades penales a cargo del quejoso, si alega hechos falsos o inexactos.

Además de los requisitos comunes que se han mencionado, cada uno de los dos tipos de demanda tiene requisitos propios. En la demanda de amparo indirecto, además de la protesta de decir verdad, debe indicarse, cuando el amparo se solicita por qué ha habido invasión de facultades o competencias entre la Federación y los Estados, cuál es el precepto de la Constitución que contiene la facultad que se dice invadida o vulnerada.

En la demanda de amparo directo, cuando se reclaman violaciones a las leyes del procedimiento, debe indicarse cuál es la parte del procedimiento en la que se cometió la violación reclamada y cuál es el motivo por el cual se dejó sin defensa al quejoso. Cabe advertir, que la razón de ser de este requisito, está en proporcionar al Tribunal todo el material informativo que necesita para decidir y, además, en que sólo procede el amparo por violaciones a las leyes del procedimiento, cuando la violación cometida afecta las defensas del quejoso y trasciende al resultado del fallo.

Igualmente, debe decirse en que fecha se notificó al quejoso la sentencia o laudo impugnados, o la fecha en que tuvo conocimiento de ellos.

Finalmente, cuando se reclaman violaciones cometidas en la propia sentencia reclamada, es necesario precisar cual fue la ley o el principio general del derecho que no se aplicó o que se aplicó inexactamente y debe hacerse esto, cuando son varias las leyes violadas, en párrafos separados y numerados.

La demanda, ya dije, debe presentarse por escrito al Tribunal y con copias para cada una de las partes y el único documento que, de manera ineludible, hay que presentar con ella, es el que acredita la personalidad del que promueva por otro. Hay, sin embargo, una exposición y es la que señala el artículo 117 de la Ley de Amparo, que permite la demanda por comparecencia, cuando se reclaman actos que importan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución. Inclusive, en este caso, la ley reduce al mínimo los requisitos de la demanda pues, para que se admita, basta que se diga cual es el acto reclamado; la autoridad que lo hubiere ordenado; la autoridad que lo trata de ejecutar y el lugar donde se encuentra el quejoso.

Finalmente, en los casos urgentes, puede pedirse el amparo por vía telegráfica, pero en este caso el telegrama debe contener los requisitos que ya se indicaron y debe ser ratificado en tres días.

Presentada la demanda, si llena los requisitos señalados y no existe un motivo indudable de improcedencia, es admitida por el Tribunal, que ordena, cuando se trata del juicio de amparo indirecto, el emplazamiento de las demás partes, pide su informe justificado a la autoridad responsable, y señala fecha para la audiencia. Cuando se trata de amparo directo, sólo se hace saber la admisión de la demanda a las partes, quienes están emplazadas antes de que se admita, pues al anunciar el quejoso la presentación de la demanda a la autoridad responsable, esta conoce su existencia y queda obligada a contestarla y a emplazar al tercero perjudicado para que comparezca ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado, a defender sus derechos.

La contestación de la demanda de amparo (si técnicamente puede llamarse así) es el informe justificado que rinde la autoridad responsable, que hace libremente, puesto que la ley no señala ninguna forma especial para hacerlo, sólo indica que en él se deben exponer las razones y fundamentos legales que demuestren la inconstitucionalidad del acto reclamado o que pongan en evidencia la improcedencia del juicio, debiendo apoyarse esas razones y fundamentos, con las constancias que la autoridad estime pertinentes.

En el amparo directo la litis constitucional se fija con las pretensiones del actor contenidas en la demanda y el informe de la autoridad responsable que necesariamente debe rendirlo, conforme lo ordena el artículo

169 de la Ley de Amparo, y esta obligación de rendir el informe es ineludible, pues la demanda no se admite, si el informe no se rinde, por lo que se le pueden imponer multas a la responsable para que lo haga. Forman parte también de la litis constitucional, los alegatos del tercero perjudicado, cuando lo hay.

En el amparo indirecto la litis puede fijarla solamente el escrito de demanda, pues la falta de informe justificado, o contestación a la demanda, (si así podemos llamarlo) no genera, como ocurre en general en el proceso civil mexicano, la presunción de que son ciertos los hechos aseverados en la demanda (confesión ficta), sólo libera al quejoso de la carga de demostrar la existencia de los actos reclamados, quedando —de todas maneras— obligado a probar los hechos que determinan la inconstitucionalidad de los actos, salvo que se trate de aquellos que en ningún caso pueden ser dictados o ejecutados por ser inconstitucionales en sí mismos. En tal virtud, si falta el informe, (lo que en este tipo de amparos puede ocurrir), la litis la fija la demanda, bien entendido que la litis es la materia sobre la que debe recaer la decisión y sobre la que debe versar la prueba.

Desde luego, si el informe justificado se presenta, la litis se forma con el y la demanda, y puede ser completada con los alegatos del tercero perjudicado, en especial, cuando alega causas de improcedencia. Estos alegatos deben presentarse en la audiencia del juicio aunque no hay obstáculo alguno para hacerlo antes.

Finalmente, el quejoso goza de una oportunidad para contestar lo aseverado en el informe justificado y es el escrito de alegatos, que puede presentar en la audiencia, escrito que tiene singular importancia cuando en él se intenta demostrar que no existen las causas de improcedencia alegadas por la responsable.

Brevemente he descrito los requisitos que debe contener la demanda de amparo y cómo se forma la litis constitucional, por ello es pertinente tratar del periodo probatorio.

B. Periodo probatorio. En este periodo se aprecian mejor las diferencias que existen entre el amparo directo y el amparo indirecto. En el primero, propiamente, no hay periodo probatorio, es decir, no existe un término fijado por la ley o por el Tribunal para allegar pruebas. He dicho ya que el amparo directo es un amparo-casación en el que se va a decidir sobre la forma en que las autoridades judiciales tramitaron el juicio ordinario y dictaron la sentencia; por ello, las únicas pruebas que pueden presentarse son los autos originales del juicio, que la responsable debe remitir al Tribunal Federal, en cumplimiento del artículo 163 de la Ley de Amparo, salvo imposibilidad legal, en cuyo caso, se envían copias certificadas de ellos.

En el juicio de amparo indirecto podemos decir que las pruebas pueden ofrecerse y presentarse desde el momento en que se pide la prestación de

la actividad jurisdiccional, hasta la audiencia del juicio, en la que es obligatorio ofrecerlas y rendirlas todas.

Conforme al artículo 150 de la Ley de Amparo, en el amparo indirecto es admisible toda clase de pruebas, exceptuándose la confesional de posiciones, siendo admisible, por ende, la confesión que se contenga en los escritos presentados al Tribunal. Agrega ese precepto que también se prohíben las contrarias a la moral y al derecho.

Respecto a la oportunidad para el ofrecimiento y presentación de la prueba, no existe más que una obligación, ofrecerla y rendirlas en la audiencia del juicio, aunque pueden ofrecerse y presentarse antes los documentos, que se toman en cuenta, aunque no sean expresamente ofrecidos como pruebas.

Sin embargo, en relación con las pruebas testimonial y pericial, existen reglas especiales que son, en concreto, la obligación de ofrecerlas cinco días antes de la fecha de la audiencia y debe entenderse que esos cinco días son naturales, hábiles y completos, no contándose el día del ofrecimiento de la prueba ni el de la audiencia, según lo ha establecido la jurisprudencia.

Al ofrecerse estas pruebas deben presentarse los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, con copias bastantes para cada una de las partes.

En tratándose de la prueba pericial, ofrecida la prueba, el juez, obligatoriamente, debe nombrar a uno o más peritos, según lo estime necesario, para que dictaminen y este dictamen integra la prueba pericial, pues a él pueden adherirse o no los peritos nombrados por las partes, que, a su vez, no tienen la obligación de hacer ningún nombramiento, pues sólo gozan de la facultad de hacerlo.

Las pruebas se reciben y desahogan en la audiencia, según su propia naturaleza, y ante la falta de reglas especiales para su recepción, se siguen las disposiciones que al respecto contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles que es la ley supletoria.

Para que las partes dentro del juicio estén en posibilidad de presentar oportunamente la prueba documental pública, el artículo 152 de la Ley de Amparo obliga a todas las autoridades a expedir las copias que se les soliciten, y faculta al Juez de Distrito a requerir a dichas autoridades haciendo uso de los medios de apremio, a fin de que expidan oportunamente las copias certificadas. Igualmente, cuando se trata de expedientes concluidos, el propio precepto permite se pidan originales a la autoridad o archivo que los tenga.

Abierta la audiencia del juicio, se reciben las pruebas de las partes, primero, las del quejoso, después las de la autoridad y las del tercero. A continuación, los alegatos que las mismas formulen, que deben presentarse por escrito, y el pedimento que, en su caso, formule el Ministerio Público. Con esto se cierra la audiencia y se cita para sentencia.

C. Periodo decisorio. Desahogadas las pruebas y recibidos los alegatos, dicta el Tribunal la sentencia, que en el amparo tiene por objeto determinar si el acto reclamado es o no constitucional o, en su caso, si existe una causal de sobreseimiento.

Igual que en las etapas anteriores, hay algunas diferencias entre la forma en que se dicta la sentencia en el juicio de amparo directo y la forma en que se dicta en el indirecto, las que se advertirán, con claridad, en la descripción que sigue.

Como se ha visto el amparo directo se tramita, ante los Tribunales Colegiados y ante la Suprema Corte de Justicia, y el procedimiento seguido es, en términos generales, igual en uno y en otro caso, con una diferencia notable que se observa en la forma de dictar el fallo.

En los Tribunales Colegiados de Circuito, una vez que el Ministerio Público ha rendido su pedimento, si es el caso, se entrega el expediente al Magistrado relator que se haya nombrado, quien tiene obligación de formular un proyecto de resolución ya redactado en forma de sentencia. El auto que ordena se turne el expediente al Magistrado relator, tiene efectos de citación para sentencia.

Una vez formulado por el relator el proyecto de resolución, lo entrega a los demás Magistrados que integran el Tribunal fallándose el negocio, a mayoría de votos, sin que haya audiencia pública para ello. En la práctica ocurre que, una vez entregado el proyecto por el relator a los demás Magistrados, éstos en reunión privada, lo aceptan o lo rechazan. Si lo aceptan, el proyecto constituye ya la sentencia. Si no lo aceptan y sólo propone modificaciones la mayoría, se hacen las modificaciones si las acepta el relator y una vez hechas, el proyecto es la sentencia. Si el proyecto es rechazado, pasa el expediente a otro Magistrado para que formule un nuevo proyecto, de conformidad con la opinión sustentada por la mayoría.

Así, de esta manera, fallan los Tribunales Colegiados de Circuito.

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro relator formula el proyecto de sentencia por escrito y lo entrega a los demás Ministros que integran la Sala. Una vez entregado el proyecto, el presidente cita a una audiencia pública en la que se discute el proyecto, que puede ser aprobado o rechazado a simple mayoría de los Ministros presentes. Si el proyecto es aprobado sin enmiendas ni reformas, se tiene como sentencia definitiva. En el caso de que no fuere aprobado, se designa a uno de los Ministros de la mayoría para que redacte la sentencia conforme los hechos y los fundamentos legales que se hubieren tomado en cuenta en la discusión. En todo caso, la sentencia debe firmarse cinco días después de la audiencia.

En el juicio de amparo indirecto el fallo se dicta a continuación de la audiencia y como esta resolución la pronuncia un solo juez, no ha lugar a discusión pública o privada del contenido del mismo.

La Ley de Amparo no menciona las reglas para la valoración de las pruebas, por lo que hay que atenerse a lo que al respecto dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles, no debiendo perderse de vista lo que previene el artículo 78 de la Ley de Amparo que establece, en relación con este punto, lo siguiente:

a) El acto reclamado debe apreciarse tal como aparece probado ante la autoridad responsable y no pueden tomarse en cuenta, (en el juicio de amparo) las pruebas que no se hubieren rendido ante dicha autoridad responsable para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada, salvo que ante ella no hubiera habido posibilidad de rendir pruebas.

b) En las sentencias de amparo, sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Dada la naturaleza del amparo directo, la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados, al estimar el material probatorio que se les presente, deben hacerlo de conformidad con la ley adjetiva que rigió el procedimiento o con la ley sustantiva del acto reclamado, desde el momento en que dicho juicio tiene por objeto determinar si en el procedimiento se cumplieron todas las formalidades de ley y se dictó la sentencia aplicándose la ley en la forma indicada por el artículo 14 constitucional, y esas leyes, a las que hay que referirse, son las que rigieron el juicio del orden común. Cabe advertir que esto no es privativo del amparo directo, pues, en algunos casos, ocurre en el indirecto.]

La Ley de Amparo señala algunas reglas que gobiernan el contenido de los fallos. Ante todo acoge el principio de relatividad, es decir, que la sentencia sólo puede ocuparse de las personas físicas o morales que hubieren ocurrido al Juicio de Garantías, debiendo limitarse a ampararlas y protegerlos sólo en relación con el caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que motive el juicio.

Además, la sentencia debe contener la fijación, clara y precisa, del acto o actos reclamados; se deben citar los fundamentos legales en que se apoye el sobreseimiento del juicio o la concesión o negativa del amparo y, finalmente, en los puntos resolutivos se debe concretar, con toda claridad, cuales son los actos respecto de los cuales se concede, se niega el amparo o se sobreseé el juicio.

Lo dicho hace comprender que la sentencia dictada en el juicio de amparo puede ser de condena, si se concede el amparo y ello ocurre cuando el quejoso demuestra que los actos que reclamó son contrarios a la Ley Fundamental. En tal caso el Tribunal declarará que la Justicia de la Unión ampara y protege a dicho quejoso.

Puede ser que la sentencia sea desestimatoria, porque no se haya demostrado que los actos reclamados son inconstitucionales y entonces se declara que la Justicia de la Unión no ampara ni protege al quejoso.

Finalmente, puede ocurrir que no se hayan satisfecho algunos de los requisitos necesarios para un pronunciamiento sobre el fondo del conflicto, o lo que es igual, que se haya demostrado la existencia de alguna causa de improcedencia y, en tal circunstancia, la sentencia deberá ser de sobreseimiento, es decir una resolución en la que no se decide la controversia, sino que se termina el proceso sin acoger o desestimar la pretensión del quejoso.

No sólo se sobreseé el juicio en sentencia, también puede ocurrir que se sobresea mediante un simple auto, cuando el motivo del sobreseimiento es de tal manera evidente, que no haya duda respecto de él, como ocurre en el caso de que el quejoso se desista de la demanda de amparo o cuando se le tiene por desistido de ella conforme a la ley; cuando el quejoso muere durante la tramitación del juicio y la garantía o garantías señaladas como violadas, sólo afectan a su persona, es decir, si se pidió amparo por violación a un derecho personal no transmisible a los herederos y, finalmente, porque haya corrido el término de 300 días consecutivos sin promoción alguna del quejoso y sin que se haya efectuado algún acto procesal, cuando se trata de amparos civiles, administrativos o contra leyes.

Dada la trascendencia del sobreseimiento del juicio, existe la tendencia de decretarlo sólo en la sentencia y no en un auto, salvo en los casos especificados.

Finalmente, la sentencia que concede el amparo tiene por objeto restituir al quejoso en el goce de la garantía violada y obligar a la autoridad responsable a obrar en el sentido de respetar la garantía de que se trate, o a cumplir la que la propia garantía exija.³¹

Si la sentencia es desestimatoria o de sobreseimiento, las cosas quedan como si nunca se hubiera promovido el juicio de garantías.

III

EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN

10. Los fines protectores del juicio de amparo no se podrían obtener si los actos de autoridad impugnados pudieran ejecutarse en perjuicio del quejoso, a pesar de que éste solicitara la protección de la Justicia Federal. Por otra parte, la ejecución de los actos, en muchos casos, implica que se pierda la materia del amparo.

Para evitar estos defectos nocivos, la Ley de Amparo vigente establece que se puede conceder la suspensión de los actos reclamados.

11. En el amparo directo, la suspensión se concede siempre, con dos salvedades:

³¹ Art. 80 de la misma Ley.

a) En materia laboral sólo se concede, cuando —a juicio del Presidente de la junta respectiva— no se pone en peligro de no subsistir a la parte que obtuvo, si es la obrera.³²

b) En todas las materias, la suspensión se concede o no, según que se causen o no, perjuicios al interés general.³³

Las autoridades que tienen competencia para conceder o negar la suspensión en el amparo directo, son las responsables que, en esta hipótesis, actúan como auxiliares de la Justicia Federal.³⁴

La suspensión, en esta especie de juicio de amparo, se concede de plano en materia penal; si se solicita, en las otras materias, con el requisito —en materia civil— de otorgar fianza o caución para responder de los daños y perjuicios que se causen al tercero perjudicado, si no se obtiene el amparo. Además, hay que tomar en cuenta la forma en que pueda otorgarse la suspensión en materia laboral y que arriba mencioné.³⁵

12. En el amparo indirecto la suspensión, obviamente, recibe un tratamiento diverso, derivado del hecho de que con dicho juicio se combaten actos de muy diversa naturaleza, distintos de las sentencias definitivas, que son los actos impugnables mediante el amparo directo.

Entre los actos que pueden reclamarse mediante el juicio de amparo indirecto, hay algunos cuya gravedad motiva que se requiera que no se ejecuten; que sea necesario suspenderlos de inmediato, pues su ejecución haría inútil el juicio de garantías, tal sucede, por ejemplo, cuando el acto reclamado lo constituye un atentado a la vida, ya que de consumarse, el amparo, aún cuando se concediera no serviría para nada. Hay otros actos que es conveniente se suspendan; pero que no tienen la urgencia de los primeros.

De ahí surge el que la suspensión, dentro del amparo indirecto, tenga dos modalidades distintas, a saber:

a) Suspensión de oficio.

La suspensión de oficio debe concederla el juez al momento de dar entrada a la demanda, comunicándola de inmediato a la autoridad responsable para que la cumpla.

La suspensión de oficio procede cuando los actos reclamados son de aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o detentorio o que impliquen penas como la marca, los azotes, los palos, la multa excesiva, la confiscación de bienes y otros.³⁶

b) Suspensión a petición de parte.

Como regla general en el amparo indirecto la suspensión debe solici-

³² Art. 174 de la Ley de Amparo.

³³ Art. 175 de la Ley de Amparo.

³⁴ Art. 170 de la Ley de Amparo.

³⁵ Arts. 171, 172 y 174 de la Ley citada.

³⁶ Arts. 122 y 123 de la Ley de Amparo.

tarla el agraviado o quejoso, siguiéndose en esto el principio de iniciativa de parte, de que ya se habló con anterioridad.

Este tipo de suspensión, a su vez, se divide en dos: suspensión provisional y suspensión definitiva.

* El artículo 130 de la ley faculta al Juez de Distrito para que, con la sola presentación de la demanda, ordene que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta notificar a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

La concesión, por tanto, de la provisional queda al arbitrio del juez y la resolución que la conceda o niegue, según la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados, no puede ser objeto de ningún recurso.³⁷ Al conceder la suspensión provisional, el juez está obligado a tomar las medidas convenientes para no defraudar derecho de terceros, evitar perjuicios a los interesados y asegurar al quejoso, si se reclama la violación de la garantía de la libertad.³⁸

* La suspensión definitiva se concede o niega, previa la tramitación de un incidente llamado: "incidente de suspensión". En este, el escrito inicial es la demanda o el ocurso que el quejoso presente solicitando la suspensión,³⁹ pues ésta puede solicitarse en el escrito de demanda o posteriormente, en tanto que no se haya fallado el amparo por sentencia ejecutoria.⁴⁰

Se notifica a las autoridades responsables y se expide un informe que recibe el nombre de previo; se cita a las partes a una audiencia en la que, sólo se pueden ofrecer las pruebas documental o de inspección ocular.⁴¹

El juez deberá resolver en la misma audiencia (aunque esto sólo ocurre en contados casos) si se concede o niega la providencia cautelar.

Los requisitos esenciales para conceder la suspensión son:

- a) Que la solicite el agraviado, del que ya hablamos con antelación.
- b) Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Este requisito ha dado lugar a innúmeras discusiones e incluso, a sentencias contradictorias, desde el momento en que no hay un acuerdo sobre lo que significa "interés social" u "orden público".

La jurisprudencia de la Suprema Corte y la de los Colegiados, en este aspecto, tampoco han expresado un criterio seguro, salvo, que es el Juez

³⁷ Hay quienes estiman, como Alfonso NORIEGA, que contra esta resolución procede el recurso de queja, solución que me parece más apegada a la Ley, que la sustentada por la jurisprudencia. Cfr. Alfonso NORIEGA. *Op. cit.*, p. 961.

³⁸ Art. 130 de la Ley de Amparo.

³⁹ Arts. 124, 131 y 141 de la misma Ley.

⁴⁰ Art. 141 *id.*

⁴¹ Art. 131 *ibidem*. Este precepto prohíbe la recepción de otras pruebas, salvo la testimonial cuando se reclaman actos graves y trascendentes como la privación de la vida; la deportación, el destierro (cfr. Art. 17).

de Distrito quien está facultado para determinar si, efectivamente conceder la suspensión definitiva implica perjuicios al interés social o contravención a las disposiciones de orden público.

Sin embargo, la fracción II del artículo 124 de la ley enumera algunos casos en los cuales tales perjuicios o contravenciones ocurren y, sólo a título de ejemplo, diré que para el legislador de amparo esos perjuicios y esas contravenciones existen cuando se continúa con el funcionamiento de centros de vicio o el comercio de drogas enervantes o se impide la ejecución de medidas para impedir epidemias de carácter grave.

c) Por último, se requiere que la ejecución de los actos impugnados cause perjuicios al quejoso de difícil reparación.

13. Como comentario final en este punto, debo decir que la institución de la suspensión es uno de los fundamentos del juicio de amparo, ya que impide que se ejecuten los actos de autoridad reclamados en tanto que se falla el juicio, lo que puede tardar bastante tiempo. En consecuencia se impide que se lesionen los derechos del quejoso, teniendo en cuenta que frecuentemente ocurre que si la suspensión no se concede, la concesión del amparo con posterioridad resulta inútil, pues la ejecución de los actos reclamados puede ocasionar perjuicios, de tal manera graves, que sea inútil obtener el amparo, como ocurre cuando se clausura el negocio del que vive el quejoso. O puede suceder que se pierda la materia del amparo.

Sin embargo, —y esto ocurre en especial en la materia administrativa— se niega con frecuencia la suspensión considerando que hay interés público en que se ejecuten los actos reclamados o que la concesión de la medida cautelar daña el interés social. Y esto cabe considerarlo con atención pues en una época en que la actividad estatal invade cada día más la esfera jurídica, que tradicionalmente se ha reservado a los particulares; en una época en que se consideran más importantes a las colectividades que a los individuos, hay cierta tendencia a negar la suspensión por consideraciones de interés social o de orden público, dejando el camino expedito a la acción estatal, sin que se tome en consideración que, si bien es verdad en determinados casos el interés particular debe ceder ante el interés colectivo, también lo es, que muy frecuentemente se prefiere a éste aun sin que deba prevalecer y sin considerar que el amparo, a través del interés particular, en un sistema de protección tanto de los derechos fundamentales del hombre, como del propio orden constitucional, y que es más importante preservar éste, que permitir la realización de actos que lo vulneren, así sea bajo el pretexto de que hay consideraciones de orden colectivo que lo aconsejan, pues mediante éstas, en un momento dado, puede permitirse que las autoridades, en forma constante, actúen violando la Constitución; lo que en todo caso causa más daños al interés colectivo que impedir que la autoridad actúe en determinado sentido, impedimento que, en todo caso, será temporal, supuesto no obtenga el quejoso la protección de la Justicia Federal.

Es pertinente citar aquí la opinión de Fernando Vega: ⁴²

Pues bien: si la imposibilidad ó dificultad (que es lo mismo) de restituir un hecho á su estado anterior, es el incensivo más poderoso que puede estrecharnos para impedirlo, para asegurar la materia del juicio de amparo, y para procurar que el recurso constitucional no se convierta en una quimera, no lo dudemos, decretarse debe su inmediata suspensión, aún cuando el Estado, la sociedad ó un tercero, tengan un interés positivo en su denegación, porque sobre esos intereses secundarios, completamente ajenos de la institución, está el prestigio del sistema en que se funda, y la incolumidad de los principios sobre que reposa con tanta solidez. ¡Rindamos homenaje, á la superioridad de su existencia!

Parecerá paradójico, pero allí está la ley, viva y palpitante, protestando contra toda incredulidad. La ley reglamentaria, la encargada de mejorar la institución y salvar su decoro, prevé el caso en que el interés del Estado y el de la institución, estén en conflicto ó colisión, pero este conflicto, y esa colisión, la resuelve con un acto de violencia, y con la rudeza misma con que el sable de Alejandro cortó el nudo de Gordio, "sobreponiendo el interés del Estado, al interés de la institución." ¡Estaba reservado para estos tiempos, el golpe más rudo que ha podido inferirse á la más bella de nuestras creaciones políticas!

¡El interés del Estado! ¿Hay por ventura concepción más irreducible? ¿Concibe la mente humana una idea más accesible, por expresarme de este modo, más variada é infinita en su forma, y más elástica en el terreno de las apreciaciones? Evidentemente que no: á título de interés del Estado, se han santificado más de una vez, los atentados más graves contra la vida humana, contra la paz, contra las mismas instituciones. La historia, ese libro abierto de la experiencia, encierra terribles episodios consagrados por esa creación tétrica que el interés del Estado simboliza.

Es una compleción tan vasta y de tan poderosos alcances, que la vemos surgir siempre como la razón toral, del fondo de las más palpitantes cuestiones públicas. A título de interés del Estado, se llegarán á suprimir tal vez las garantías individuales, ó cuando menos, á enervarlas lentamente hasta extinguirlas. El artículo 12 que estamos estudiando, debemos mirarlo como un conato de atentado contra la libertad y contra la propiedad, porque sin arredrarse, sin temblar el legislador ante el peligro de la realización de un acto que se consuma sin esperanza de ser restituido, consiente, mejor dicho, manda, que este acto se ejecute, si el interés público lo reclama.

No lo dudamos también. La nueva ley, coloca en manos de los funcionarios federales, como á Júpiter, un haz de rayos, "la razón de Estado" para santificar al abrigo de esa tenebrosa máxima, todo los ultrajes, todos los excesos del poder público. ¡Terrible golpe á la Constitución de 1857!

⁴² *Op. cit.*, pp. 74 a 76.

14. La medida cautelar, en tratándose de amparo sagrarios,⁴³ procede:

a) De oficio y se decreta de plano en el auto en que se admite la demanda y debe comunicarse sin demora a la autoridad responsable para que la cumpla de inmediato. Esto debe hacerse cuando, de ejecutarse los actos reclamados, se prive total o parcialmente, temporal o definitivamente, de los bienes agrarios al núcleo de población ejidal o se le sustraiga del régimen jurídico ejidal.

Además, en este caso, los núcleos de población quejosos no están obligados a otorgar garantía para que surta sus efectos la suspensión.

b) A petición de parte en los demás casos, siguiendo —en lo aplicable— las reglas de la suspensión en el amparo indirecto, ya que no existen disposiciones al respecto en el libro segundo de la Ley de Amparo, salvo lo que dispone el artículo 215, en el sentido de que el juez puede conceder la suspensión provisional, en tanto se acredite la personalidad de quien promueve el amparo.

IV

REFORMAS AL JUICIO DE AMPARO

15. En los capítulos que anteceden he trazado un boceto de lo que son el juicio de amparo y el incidente de suspensión. Naturalmente es incompleto, puesto que muchas instituciones ni siquiera las he mencionado, como son, entre otras: la competencia, los recursos, la ejecución de sentencias.

Sin embargo, considero que es suficiente tal esbozo para que se comprendan mejor las reformas que, a la Ley de Amparo y a los principios fundamentales que la rigen, propondré.

Hay que hacer notar que la experiencia; que el diario quehacer de los Tribunales; que la necesidad de pedir la protección de la Justicia Federal en un sinnúmero de casos, han demostrado las insuficiencias de la ley, lo que obligaría a reformarla totalmente; pero de muchas de todas las reformas, adiciones o supresiones que deben hacerse, no puedo tratar aquí, porque no hay tiempo para ello.

Sólo, para dar una idea de la magnitud del problema, enumeraré algunos de los puntos que —en mi concepto— deben analizarse y estudiarse para una reforma:

a) Establecer un procedimiento unitario para los incidentes en el juicio.

b) Eliminar de la procedencia de la queja ciertos casos, que no deben

⁴³ Arts. 215, 233 y 234 de la Ley de Amparo.

dar lugar a un recurso, sino que deben agruparse en el capítulo de ejecución de sentencias, así como en aquellos casos en que el recurso debe ser de revisión y no de queja.

c) Modificar el capítulo de ejecución de sentencias.

d) Estudiar la situación del ofendido por un delito, en el juicio de amparo, como quejoso o como tercero, para que no quede indefenso.

e) Revisar con cuidado toda la suspensión en materia penal, cuya regulación actual se antoja injusta.

f) Revisar las normas para otorgar la suspensión, en el amparo indirecto.

g) Suprimir la jurisdicción concurrente.

Ya dije que no son estas las únicas reformas posibles. Hay otras muchas de la que pudiera hablarse, como por ejemplo, actualizar el artículo 172 de la Ley de Amparo pues no habla de los Tribunales Colegiados de Circuito, a pesar de que debe incluirlos en su texto. Y esta omisión se debe a que tiene la misma redacción original anterior a la creación de los Colegiados.

Pero estudiar todas y cada una de las reformas posibles requeriría que esta ponencia, cuya extensión ya es excesiva, se convirtiera en un libro, independientemente de que, como dije, carecemos de tiempo.

16. Por tanto sólo quiero hablar de tres reformas, las tres trascendentes y cuya aceptación, en un momento dado, implicaría, tal vez, la revisión integral de la ley.

Dichas reformas se refieren a:

a) Efectos del amparo contra leyes.

b) Ampliación de la procedencia del amparo y, consecuente reforma del artículo 103 de la Constitución.

c) Derogación del segundo libro de la Ley de Amparo y derogación en la parte relativa de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal, así como reforma a la fracción II del artículo 107.

Entiendo que el solo enunciado de estos puntos escandalizara a muchos y que puede producir una conmoción bastante grande, porque voy a hablar de aspectos que se consideran intocables dentro del juicio de garantías. Pero creo que el jurista que analiza una ley, tiene derecho a proponer las reformas que, en su sentir, son las más eficaces para conseguir u obtener los fines que la ley persigue.

17. Primera: Es principio sagrado en nuestro juicio de garantías la fórmula de Otero⁴⁴ respecto de las sentencias, y significa que éstas sólo se refieren a las personas que solicitaron la protección de la Justicia Federal

⁴⁴ Otero incluyó sus ideas en el Acta de Reformas de 1847 y la llamada posteriormente "fórmula de Otero", se contiene en el artículo 25.

sin que se pueda hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivare el amparo.

Esta "fórmula" constituye el denominado principio de relatividad de las sentencias de amparo y a ella se atribuye, en gran manera, el éxito de la institución, porque ha hecho posible que no haya habido un enfrentamiento entre poderes.

Al respecto Fernando Vega dice lo siguiente: ⁴⁵

"...El artículo 102 es el que caracteriza con la mayor exactitud las funciones esenciales del recurso. En él se encontrará el secreto político de su creación y la alma de su existencia.

"La sentencia que se dicte, no hará ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que motivare el recurso, limitándose á proteger ó amparar en el caso especial sobre que verse la queja."

Por notoria que sea la inconstitucionalidad de una ley, por incontestables las violaciones que engendre, el poder de la Unión no llega hasta el peligroso extremo de tocar al precepto legislativo y decidir autoritativamente acerca de su ilegitimidad. No, su acción es concreta, enteramente limitada al caso especial que envuelve la queja, y sí es verdad que la sentencia motiva su decisión, censurando y condenando la ley ó acto ilegítimo, su condenación y su censura son de un orden meramente especulativo y no salen del terreno científico del derecho constitucional.

Su poder se reduce á proteger al hombre que la implora, libertándolo de manos de un poder opresor, pero aquella ley aquel precepto bajo cuyos auspicios se consagraba una atentado, permanece inviolable á su vez, sagrada, y con todo el prestigio de su sanción solemne.

De seguro que una ley violatoria de la Constitución descenderá á su más completo desprestigio, después de dos ó más amparos fulminados contra ella.

Una jurisprudencia uniforme que condene sin interrupción un precepto legislativo, acabará por obtener su derogación ó su más completo desuso. Pero hé aquí el secreto como acabo de afirmar, de esa valiosa creación de nuestros constituyentes: "nulificar la ley inconstitucional, estorbarla, extinguirla, pero sin humillar el poder público que la autorizó."

Institución digna de aplauso, la que impide la ejecución de una ley insostenible, sin atentar contra la soberanía del poder que la promulgó. Recordemos las palabras de uno de los diputados del 57. "No habrá en lo de adelante, y siempre que se trate de leyes ó actos inconstitucionales, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos vehementes... habrá sí un juicio pacífico, tranquilo, un procedimiento con formas legales que se ocupe de pormenores, y que, dando audiencia á los interesados, prepare una sentencia que, si bien deje sin efecto en aquel caso la ley, no ultraje ni deprima al poder soberano."

⁴⁵ *Op. cit.*, pp. 7, 8 y 9.

De manera parecida considera Burgoa el problema.⁴⁶ Azuela⁴⁷ y Alfonso Noriega,⁴⁸ abundan en el mismo criterio.

La relatividad de la sentencia que se dicte en el juicio de amparo; que sus efectos se refieran sólo a la persona o personas que han solicitado la protección de la Justicia Federal; que sus efectos no sean erga omnes, se considera, prácticamente, como una condición de vida del juicio de garantías.

En un principio es justa esta apreciación, puesto que es evidente que de la manera que dictan sus sentencias los Tribunales Federales no existe un enfrentamiento de poderes. Pero sigue en pie un problema, a saber: por una causa o por otra, lo cierto es que el Poder Legislativo, tanto federal como local, al expedir una ley determinada, incurren en vicios de inconstitucionalidad, sea porque se exceden de sus facultades, sea porque no respetan los derechos consagrados por la Constitución, en favor de la persona o de determinados grupos. Igual cosa ocurre cuando el Poder Ejecutivo dicta un reglamento, ya que este Poder, con frecuencia se excede e invade las materias reservadas a otros Poderes.

Y cabe considerar si es jurídico, que una vez que se ha establecido por el Poder Judicial Federal que una ley o un reglamento son inconstitucionales, continúen vigentes.

Que el problema existe, nadie puede negarlo.

Por tal razón, por reforma al artículo 76 de la Ley de Amparo, en el año de 1950 se estableció que podría suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Esta reforma implica una, llamémosle así, corrección a la fórmula de Otero, puesto que los Tribunales Federales están obligados a suplir la deficiencia que pueda tener una demanda de amparo, cuando los actos que se reclaman se fundan en una ley declarada inconstitucional, lo que dichos Tribunales han hecho en innúmeras ocasiones.

Pero el problema subsiste: la jurisprudencia ha declarado inconstitucional la ley, por ejemplo, el artículo 15 de la llamada ley de Profesiones y, a pesar de ello, las autoridades administrativas lo siguen aplicando. Y la inconstitucionalidad de este precepto es patente; pero está en vigor.

La esperanza de Fernando Vega, que escribía en el año de 1883, de que una ley violatoria de la Constitución llegaría a su más completo desprestigio, después de dos o más amparos concedidos contra ella, no ha sido una realidad. Los golpes redoblados de la jurisprudencia, de que hablaba Tocqueville, en México han demostrado ser harto débiles para impedir que una ley inconstitucionalidad se siga aplicando. Y no se diga de los regla-

⁴⁶ *Op. cit.*, pp. 275 a 280.

⁴⁷ *Op. cit.*, pp. 95 a 99.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 2766.

mentos del Poder Ejecutivo; por años, una y otra vez, los Tribunales Federales declararon inconstitucionales los reglamentos del Distrito Federal cuando contenían el llamado requisito de distancia. Y tales reglamentos siguieron en vigor y siguieron aplicándose, sin que las autoridades administrativas hicieran caso alguno del criterio expresado en las sentencias de amparo.

Ante esta situación, y considerando que en principio la fórmula de Otero es perfectamente válida, estimo que debe darse un paso adelante para mejorar el amparo y para que sea más eficaz la protección que, a través de él se otorga a la Constitución. Y tal paso consiste en incluir dentro de la Constitución, en el artículo 107, fracción II, una disposición que diga: Cuando por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados, según su competencia, una ley o un reglamento hayan sido declarados inconstitucionales, dicha ley o dicho reglamento deberán derogarse o abrogarse, según el caso.

Congruentemente con este precepto, debe reformarse el artículo 76 de la Ley de Amparo. Y para hacer eficaz la reforma, debe establecerse que la Suprema Corte de Justicia, estará obligada a comunicar a la autoridad que haya expedido la ley o el reglamento, que se declararon inconstitucionales a fin de que ésta preceda a su derogación o a la abrogación de la parte que corresponda.

La notificación debe hacerla la Suprema Corte por dos razones. Una: que de esa manera la comunicación es más formal y solemne, por hacerla el Tribunal más alto de la República. Dos: que la Suprema Corte podrá evitar, cuando de jurisprudencia de los Colegiados se trata, que haya contradicciones, pues no hay que olvidar que en ocasiones, en un mismo Circuito de Amparo hay varios Tribunales Colegiados.

Finalmente, habría que adicionar el capítulo de ejecución de sentencias, para el supuesto caso de que alguna autoridad no cumpliera con lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia.

Se habrá advertido que sólo me refiero al contenido de la reforma propuesta, sin señalar concretamente los textos que la contendrían; y lo he hecho así, porque considero que lo más importante es que se acepte la reforma, su contenido, pues la redacción de los textos puede realizarse con posterioridad.

Finalmente, debo advertir que no es aceptado por muchos, que mediante el amparo se derogue la ley.

Burgoa,⁴⁹ Azuela,⁵⁰ están en contra. Sin embargo, Fix Zamudio⁵¹

⁵⁰ *Op. cit.*, pp. 98 y 99.

⁵¹ Héctor FIX ZAMUDIO, *25 años de Evolución de la Justicia Constitucional*. 1940-1965, p. 156. Citado por BURGOA en el Juicio de Amparo, p. 277.

y Juventino V. Castro,⁵² aceptan la derogación de la ley, por medio de las sentencias de Amparo. Alfonso Noriega⁵³ por su parte, se mostraría partidario de esta reforma, pues según él la fórmula de Otero mutila la eficacia del juicio de amparo como sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y mantenimiento de la pureza de la Constitución.

18. Segundo: El juicio de amparo, según la mente de sus creadores, tendría que ser el medio para la protección del hombre de los desmanes de las autoridades; sea que éstas violaron sus derechos esenciales en forma directa, sea que lo hicieran mediante la invasión de las facultades de los Estados por la Federación, o las de ésta, por los Estados.

La finalidad del juicio de garantías, en la que están acordes todos los tratadistas es doble: proteger los derechos de la persona humana y de determinados grupos y proteger la propia Constitución.

Inicialmente, y era lo lógico, la protección se otorgaba frente a quienes por el poder de que estaban investidos, tenían la facultad de violar la Constitución, es decir las autoridades.

Pero en los, más o menos, 125 años que han transcurrido a partir de la vigencia de la Constitución de 1857, los cambios que ha sufrido el país son extraordinarios y ellos han traído, como consecuencia, que hoy existan diversos organismos que, sin ser estrictamente autoridades, en los términos en que lo entiende el artículo 11 de la Ley de Amparo, lo cierto es que sus actos afectan a los particulares, si cabe, en mayor grado que los de las autoridades propiamente tales.

Dichos organismos que tienen poderes de hecho, en México, son las empresas para estatales; los fideicomisos y las empresas de participación estatal.

Evidentemente que tal como se encuentra concebido el amparo en la actualidad, no procede contra actos de dichos "poderes de hecho", porque no son autoridades. Sin embargo, considero que es posible ampliar la procedencia del juicio de amparo para que abarque los actos de estos "poderes". Y esta idea la ve con simpatía Alfonso Noriega⁵⁴ y ya lo ha propuesto Buroga, aunque en forma muy limitada.⁵⁵

Aún cuando la proposición de Burgoa peca de limitada, por cuanto que, en su opinión, exclusivamente los organismos descentralizados podrán ser autoridades responsables y sus actos impugnados por vía de amparo, si se traducen en decisiones que conforme a la ley, deben ser ejecutadas o cumplidas por una autoridad del Estado sin que ésta tenga facultades para examinarlos.⁵⁶ Lo cierto es que los organismos descentralizados; los fidei-

⁵² Juventino V. CASTRO, *Lecciones de Garantías y Amparo*. Segunda edición, México, 1978. p. 324.

⁵³ *Op. cit.*, pp. 712 y 713.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 315 a 318.

⁵⁵ *Op. cit.*, pp. 194 a 294; 1046 y 1047.

⁵⁶ *Ibidem*.

comisos; y las empresas de participación estatal mayoritaria, sobre todo cuando a su cargo están encomendados los servicios públicos, llegan a adquirir tal poder que sus decisiones, unilaterales, prácticamente inatacables, invaden la esfera de los particulares, en ocasiones atentando contra sus derechos fundamentales. Pienso en este aspecto en las suspensiones de servicios que realizan Teléfonos de México, S. A., y la Comisión Federal de Electricidad, o en las alzas de precio de parte de Pemex, decisiones todas, que deben impugnarse como auténticos actos de autoridad.

Y hay que pensar que la acción del Estado, en campos diversos a sus funciones propias, es cada día mayor, realizándola no por los órganos centrales de la administración, sino mediante lo que se ha llamado la administración paraestatal que constantemente se expande y que —contradictoriamente— no está sometida al control del amparo, como sí lo están los poderes, Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Y esta situación es injusta y propicia arbitrariedades.

Por otra parte, los actos de la administración paraestatal, no puede pensarse que sean propiamente actos de particulares, pues son unilaterales, imperativos y coercitivos, por lo que deben dar lugar a la procedencia del juicio de garantías; pero para esto es necesario reformar el artículo 103 de la Constitución, agregándole una fracción que englobe a todos los órganos estatales, no dependientes de la administración central y cuyos actos sean, de hecho, actos autoritarios.

Soy consciente de que una proposición de esta naturaleza escandalizará a muchos, puesto que uno de los principios esenciales del juicio de garantías es que sólo proceda contra actos de las autoridades. Pero, cabe preguntar ¿si las paraestatales; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos no realizan actos autoritarios?

Claro está que hay que tomar en consideración que no se puede incluir en esta consideración a empresas del Estado netamente mercantiles, como puede ser, Dina Nacional, S. A., porque en tal caso los actos de la empresa no son ni unilaterales, ni imperativos ni coercitivos. Pero piénsese en una Comisión Federal de Electricidad o en un Teléfonos de México que, si bien realizan actos típicamente mercantiles, como es la contratación, también realizan otros que no tienen esas características.

Claro que me aparto del criterio de Burgoa, para el cual sólo son actos de autoridad, los de las paraestatales, cuando los debe ejecutar necesariamente un órgano del Estado, sin posibilidad de juzgarlo, como puede ser el cobro de cuotas del Seguro Social. Pero estimo que es correcto, en buena teoría, permitir que el Poder Judicial Federal pueda examinar la constitucionalidad de los actos de estos organismos, pues tal cosa no contradice la finalidad del juicio de garantías, ni su esencia. Por el contrario, de esta manera, quedan sometidos al control constitucional todos los actos del Estado.

19. Tercero: Con antelación vimos qué debe entenderse por amparo agrario y pudimos advertir que, en realidad, no es un juicio, ya que en

él las partes dejan de serlo y el juez pierde su carácter. Un proceso en el cual el juzgador, además de ayudar a una de las partes, supliendo los errores y omisiones en que pueda haber incurrido en la demanda, está obligado a obtener las pruebas en favor de esa parte y está obligado, también, a fallar concediendo el amparo, aún respecto de actos que no han sido materia de la litis, por razones que jamás han sido invocadas, no es en puridad un proceso. Es romper con todo sistema jurídico. Podría decir que el amparo agrario es un cáncer cuyo remedio es la cirugía. Respecto de él dice Pallares: ⁵⁷

...“Los amparos en materia agraria están sometidos a un régimen excepcionalmente favorable a la clase campesina, pero de tal manera exagerado en ese sentido, que pasa por alto principios elementales, no sólo del Derecho procesal sino de la justicia misma. Convierte a los Jueces de Distrito en juzgadores y partes; aunque hayan pasado años y siglos, el juicio puede ser interpuesto, desde el día en que se ordenó o ejecutó el acto reclamado; autoriza la suplencia de la queja en forma muy amplia, y en algunos casos obliga a la autoridad jurisdiccional a elaborar pruebas favorables a los campesinos. Puede afirmarse, sin ninguna exageración que las reformas hechas a la Ley de Amparo en lo concerniente a esta clase de amparos son antijurídicas y demagógicas, no obstante lo cual, hasta la fecha no ha sido posible resolver el problema agrario”.

Por tales razones estimo que el amparo agrario debe suprimirse.

Y no se diga que la justificación de este tipo de juicio consiste en la protección del grupo más desvalido de la población mexicana, porque si bien es cierto que los campesinos, como grupo humano y, más que ellos, los indígenas, son los más desvalidos y que por ello se les debe ayudar y proteger, también es verdad que dicha protección no puede, ni debe ser, a costa de instituciones cuyo funcionamiento se corrompe.

Pero es conveniente puntualizar estos conceptos. El indígena mexicano, en la época virreinal, en términos generales, fue protegido y tan es cierto esto, que de los litigios que sobre tierras han llegado hasta nosotros, las resoluciones fueron favorables a él. Una demostración más, al Archivo General de la Nación, quienes más acuden no son los historiadores, sino los campesinos, para buscar los títulos Reales a virtud de los cuales sus ancestros poseyeron sus tierras.

Una disposición, como tantas otras, impremeditada, la de desamortización de bienes, si bien cumplió con su fin de hacer que la Iglesia se quedara sin sus bienes, también trajo como consecuencia que los pueblos y comunidades perdieran los suyos, porque también eran bienes de manos muertas.

⁵⁷ Eduardo PALLARES, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*. Quinta edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1982, p. 29.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el origen del problema de las tierras mexicanas a fines del siglo pasado y a principios de este, estuvo, precisamente, en los despojos que se hicieron a las comunidades y a los pueblos a partir de la desdichada ley de desamortización. Lógico y justo, que las leyes, que al artículo 27 de la Constitución Federal pretendieron poner un hasta aquí, por una parte, y por otra, remediar los desmanes cometidos al amparo de la ley citada. Aún cuando ese "hasta aquí" y ese remedio no fueron debidamente pensados y reflexionados, a grado tal que el remedio tal vez fue peor que la enfermedad.

Desde otro punto de vista, el campesino mexicano ha sido sobreprotegido; se le ha considerado siempre como un menor de edad. Aún ahora, sigue siendo un menor de edad. Y lo protegen, desde el punto de vista legal, la Constitución y las leyes agrarias; desde el punto de vista administrativo, la Secretaría de la Reforma Agraria y, anteriormente, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Pero tanta protección, a mi juicio ha traído más daños que beneficios, puesto que el campesino mexicano se ha convertido, para la desgracia de él y del país, en un irresponsable. Su dignidad está pisoteada y sólo es carne de manifestación y escalón para el ascenso de políticos.

Y todavía, sobre toda la protección que ha recibido, y recibe, mediante la creación del amparo agrario, el Poder Judicial se convierte en su último protector, en su tutor, desnaturalizando completamente su función. Y esto no es posible. Se afirma que la ignorancia del campesino, que su mala situación económica; que su indefensión, obligan a que sea protegido. Y desde luego, en tanto que es ignorante, pobre, desvalido, debe ayudársele; pero para esto no se requiere, en manera alguna, desnaturalizar el juicio de garantías, pues bastaba la creación de un organismo, que podría ser dependiente de la propia Procuraduría General de la República, que se encargara de defender y asesorar a los campesinos; asesoramiento y defensa que debieran ser gratuitos.

Por otra parte, debían realizarse todo lo que fuera necesario, en todos los campos, en especial el educativo, para sacar al campesino y al indígena mexicano del estado en que se encuentran; para que dejen de ser mexicanos de tercera o cuarta categorías y lleguen a ser mexicanos de primera, teniendo en cuenta que para ello se requiere que sea auténtico propietario de sus tierras y no esté sujeto al capricho del comisariado ejidal o del cacique en turno, sin que tengan plena seguridad de su propiedad.

Claro es que a fin de establecer un régimen de transición se podrían conservar, dentro del articulado de la ley, la suplencia de la queja; la prohibición del sobreseimiento por inactividad, la prohibición de la caducidad de la instancia, tendiendo, como debe tender toda la ley de amparo, a suprimir la suplencia de la queja, a fin de que el Juez de amparo no se vea constreñido a inclinarse indebidamente a favor de una de las partes.

Y con objeto de no dejar indefensos a campesinos e indígenas, crear, como dije, un organismo de asesoría y defensa que realice, auténticamente, lo que la defensoría de oficio no hace: defender al que no puede o no tiene; podría pensarse en encomendar los asuntos a los miembros del foro, como se hace en otros países.

En conclusión, el amparo agrario no tiene justificación alguna, como no sea la demagogia; por ello debe ser suprimido, por lo que todos los asuntos que forman su materia, deben tramitarse como amparos indirectos.

20. Hay otro aspecto en la materia agraria y es la improcedencia del juicio de garantías a que se refiere la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal, conforme a la cual los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras o aguas, no tienen ningún derecho, ningún recurso legal ordinario, ni pueden promover el juicio de amparo, salvo el derecho de recibir una indemnización, prohibición de la que están excluidos aquellos propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, que tengan certificado de inafectabilidad.

Encontramos en esta fracción, como en otras de nuestras leyes, un prurito demagógico, que tal vez ya debe desaparecer, independientemente de las razones que se invocaron en su momento para privar de todo derecho a los propietarios de tierras y aguas, pues independientemente de si su actuación fue legal o ilegal, buena o mala, lo cierto es que se convirtió a esos mexicanos en ciudadanos de segunda y se antoja que el único motivo real de privarlos de todo derecho fue, simplemente, impedir que defendieran sus tierras.

Siempre he creído que no se requiere llegar a la arbitrariedad para hacer cumplir una determinación o una finalidad, cualesquiera que ella sea. Y cuando un Estado, para poder realizar un fin, por elevado y por noble que este pueda parecer, requiere de medidas arbitrarias, dicho Estado, o no tiene razón o es débil y tal vez tenga miedo.

Si tiene razón, no tiene por qué temer a la defensa que un particular pueda hacer de sus derechos; si es débil, tiene que recurrir a la fuerza, que en este caso es arbitrariedad. Si tiene miedo, significa que no tiene razón y que requiere de la arbitrariedad para cumplir sus finalidades.

Por tales motivos, considero que el amparo contra cualquier resolución que se refiera a la tierra, cualquiera que sean los quejosos, debe proceder y por tanto debe derogarse la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución en la parte que prohíbe la procedencia del amparo.

Quiero, por último, hacer unas consideraciones: no se trata en esta ponencia, ni de inclinarse en favor de los poderosos ni de privar a los débiles de sus derechos. Mi posición pretende ser estrictamente jurídica. Pretendo buscar los fines del derecho: seguridad, y justicia y paz. Pretendo evitar la arbitrariedad y, concretamente en esta materia, pretendo que la protección al grupo humano más débil de México se busque por

caminos diversos a los que hasta ahora se han recorrido ya que estos han fracasado, porque fracaso es que nuestros campesinos, en muchos aspectos, estén iguales o peor que a principios de siglo; fracaso es que se vean obligados a mendigar. Creo que ya es tiempo de abandonar la mitología política; de abrir caminos, hasta ahora cerrados, por los tabúes gubernamentales o partidistas.

V

CONCLUSIÓN

En este trabajo he pretendido dar una vista panorámica del juicio de amparo y de la suspensión; he querido señalar algunos de los aspectos de la ley que, en mi concepto, requieren ser modificados y he propuesto con más amplitud, tres reformas que considero indispensables. Toca a ustedes juzgar si he estado en lo justo y en tal caso aceptar lo que propongo.

Laus Deo.