

III

Intervención del Lic. Héctor FÍX ZAMUDIO

(Pregunta III)

LA ADECUACION DEL PROCESO A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS

Antes de pretender dar una contestación a la tercera de las agudas preguntas del Prof Mauro *Cappelletti*, quisiera expresar mi convicción de que al ilustre conferenciante no es posible considerarle como un extranjero que se asoma a las profundidades de nuestro derecho de amparo, dirigiéndose a los mexicanos para que le informemos sobre su extraordinaria complejidad.

En numerosas ocasiones el propio Profesor *Cappelletti* ha demostrado su conocimiento profundo de nuestra máxima institución procesal y ha expresado tanto en las magníficas conferencias que hoy finalizaron, como consignado en numerosos estudios sobre justicia constitucional, su apasionado afecto y su especial estimación para nuestro juicio de amparo¹.

En tal virtud, el distinguido maestro florentino que nos honra con su presencia, debe estimarse, y por mi parte así lo he considerado desde hace tiempo, como un jurista, que si se me permitiera la expresión, se ha naturalizado mexicano, por lo que se refiere a nuestro juicio constitucional, el más querido y apreciado por los mexicanos.

Estamos, pues, en presencia, no de un extraño o de un forastero, sino de un tratadista que se ha incorporado a los estudios mexicanos para comprender, amar y conocer el juicio de amparo, difícilmente comprensible para el extranjero.

Por todo lo anterior, poco puedo informar a nuestro insigne visitante (aunque espiritualmente residente entre nosotros) que no conozca y compren-

¹ Precisamente por ese gran conocimiento del amparo mexicano, se encomendó al Prof. CAPPELLETTI la redacción del artículo correspondiente a la voz AMPARO, en la "Enciclopedia del Derecho", trad. al español por H. FÍX ZAMUDIO, en "Boletín del Instituto de Derecho de México", No. 33, septiembre-diciembre de 1958, pp. 63-67.

da perfectamente, y por tanto, me limitaré a expresar breves consideraciones respecto a la relación que existe o que debe existir, entre los remedios jurisdiccionales y la situación sustancial protegida por nuestro juicio de amparo.

Desde luego, cabe advertir, como ya lo ha señalado el Profesor *Cappelletti*, que nuestra máxima institución procesal no posee carácter homogéneo, sino que por el contrario, es extraordinariamente complicada y comprende dentro de sí varios sectores con principios propios y peculiares.²

Después de un análisis progresivo del amparo mexicano, hemos llegado a considerar que con posterioridad a las reformas constitucionales y legales de 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963, respectivamente, se configuran cinco aspectos estructurales, que si bien participan de los lineamientos generales de la institución, tienen, sin embargo, características particulares.

Estos sectores los hemos calificado gráficamente, de la siguiente manera:

- a) Amparo de la libertad.
- b) Amparo contra leyes.
- c) Amparo-casación.
- d) Amparo administrativo.
- e) Amparo agrario ejidal y comunal³.

Tomando en cuenta esta división que en cierta manera pretende adaptarse a las situaciones sustantivas, podemos afirmar que, en principio, existe una adecuación, así sea parcial y limitada, entre la naturaleza de los derechos protegidos y su remedio jurisdiccional, pero como por otra parte, en la legislación y en la jurisprudencia no existe una diferenciación conciente de es-

² Sobre la complejidad estructural del amparo y las múltiples funciones que realiza. Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 241 y ss. Felipe TENA RAMÍREZ, *El amparo mexicano, medio de protección de los derechos del hombre*, "Boletín de Información Judicial", No. 169, México, Septiembre de 1961, pp. 533-576.

³ En trabajos anteriores habíamos considerado sólo tres sectores en nuestro juicio de amparo, pero una reflexión posterior nos ha llevado al convencimiento de que se presentan cinco aspectos autónomos, primero en cuanto a la configuración peculiar del amparo administrativo, de acuerdo con las enseñanzas de TENA RAMÍREZ, *Fisonomía del amparo en materia administrativa*, en el volumen "El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional", México, 1961, pp. 111 y ss., y últimamente respecto a la existencia de reglas específicas para la protección de los núcleos de población agraria o de ejidatarios y comuneros, 1963, y que configuran lo que se ha denominado "amparo en materia agraria ejidal y comunal" Cfr. sobre esto último a Ignacio BURCOA, *El amparo en materia agraria*, (México, 1965) esp. pp. 111 y ss; Luis DEL TORO CALERO, *El juicio de amparo en materia agraria*, México 1964; y H. FIX ZAMUDIO, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano*, en "Atti de la Seconda Assemblea dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato", Milano 1964, pp. 402-415.

tos sectores, no puede afirmarse que se hubiere logrado una correspondencia perfecta entre la materia y la forma.

Así pues, la respuesta que podemos dar a la penetrante pregunta del Profesor *Cappelletti*, es tanto afirmativa como negativa: *Sí* y *no*.

Explicaremos esta aparente paradoja.

En primer término es posible sostener que debido a las necesidades de la práctica y como resultado de la lenta evolución de la jurisprudencia y de la legislación, se han ido configurando estos diversos sectores que hemos mencionado, precisamente para lograr una tutela eficaz de las distintas situaciones sustantivas.

En efecto, todos sabemos que el propósito y los fines originales de nuestro juicio de amparo, tal como se consagró en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, que le otorgó una forma definida a la institución que se había venido forjando lenta y dolorosamente en nuestro derecho constitucional anterior⁴, consistían en la protección de los derechos del hombre y en la tutela del régimen federal, pero siempre a través del agravio individual.⁵

Esta primitiva situación fue superada a través de una lenta evolución que transformó al juicio de amparo, de un medio de protección jurisdiccional de derechos estrictamente constitucionales, en un sistema de control que incluye la tutela de la legalidad,⁶ y dentro de este último sector, se incorporó el recurso de casación, que subsistió temporalmente al lado del amparo judicial, pero que terminó por subsumirse en él de manera definitiva de acuerdo con

⁴ Desde el documento denominado "Decreto Constitucional", promulgado en Apatzingán en 1814, se inició una búsqueda para descubrir la fórmula protectora de las disposiciones constitucionales, particularmente de los derechos de la persona humana, cuyas etapas más importantes fueron, como es bien sabido, la Constitución Yucateca de 1841, inspirada en las ideas de Manuel CRESCENCIO REJÓN, y el Acta de Reforma de 1847, apoyada en el pensamiento de Mariano OTERO. Cfr. H. FIX ZAMUDIO *La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, en volumen "Estudio sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán", México, 1964, pp. 604 y ss. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón*, México, 1960, pp. 51 y ss. Jorge F. GANIOLA, *Mariano Otero, creador del juicio de amparo*, México, 1937.

⁵ Cfr. Ramón PALACIOS, *Instituciones de amparo*, Puebla, 1963, Capítulo III, intitulado "El amparo-soberanía", pp. 142-188; Romeo LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, 3a. Ed., Puebla, 1957, pp. 51-60.

⁶ Para la evolución de la esfera protectora del amparo, Cfr. TENA RAMÍREZ, *El amparo mexicano, medio de protección de los derechos del hombre*, cit., pp. 533 y ss.; FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo* cit., pp. 247 y ss.; Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, 5a. Ed. México, 1962, pp. 108 y ss.

lo establecido por el artículo 30, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 18 de octubre de 1919.⁷

Esta fusión de la tutela de los derechos fundamentales de la persona humana y del régimen federal constitucional, con el recurso de casación, después con el llamado contencioso administrativo, y últimamente con un proceso de carácter agrario, se ha efectuado, como es notorio, de manera un tanto desordenada y asistemática, por lo que nuestra Ley Reglamentaria vigente carece de una separación precisa entre los diversos sectores, aun cuando sí existe cierta diferenciación, especialmente entre el amparo judicial, que se estructura en gran parte como un recurso a través del procedimiento del amparo directo o de única instancia, y los restantes sectores que se tramitan por conducto del amparo indirecto o de doble instancia.⁸

Ahora bien, la respuesta afirmativa a la pregunta del Profesor *Cappelletti* la podemos dar en cuanto al sector que hemos denominado "amparo de la libertad",⁹ que se aproxima al clásico remedio del *habeas corpus* angloamericano,¹⁰ y teóricamente forma parte de la institución magistralmente perfilada por el mismo Profesor *Cappelletti* bajo la denominación, que ya se ha

⁷ Debe tomarse en consideración que con anterioridad a la expedición de la citada Ley de Amparo de 1919, se había suprimido la casación local por el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales, de 9 de septiembre de 1919, y previamente y de manera implícita, en la materia procesal civil federal, ya que el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1906 ya no acogió la casación federal establecida por el anterior, de 1897. En cuanto al precepto señalado, 30, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional de 18 de octubre de 1919, consideró como sentencia definitiva para efectos del amparo directo: "La que decide el juicio en lo principal y respecto de la cual las leyes comunes no conceden ya más recursos que el de *casación* u otro similar", con lo que prácticamente dejó sin efecto el recurso de casación que todavía subsistía en las legislaciones procesales de la República, así como del Código de Comercio, y que no se habían derogado expresa o implícitamente de acuerdo con la tendencia abolicionista que se advierte a partir de la vigencia de la Constitución actual.

⁸ Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 56, octubre-diciembre de 1964, pp. 980 y ss.

⁹ Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit. pp. 243 y ss., ID.— *Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho de Amparo*, México, 1965, pp. 17 y ss.

¹⁰ Es significativo que en la jurisprudencia y en la doctrina chilenas, el *habeas corpus* recibe el nombre de "recurso de amparo", y que en varios Códigos de Procedimientos Penales de las Provincias Argentinas, e inclusive en el de la Capital Federal, la misma institución se califica indistintamente de *habeas corpus* o de "amparo de la libertad", Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *Diversos significados jurídicos del amparo en el derecho ibero-americano*, en el "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México". No. 52, enero-abril de 1965, pp. 133 y ss.

hecho clásica, no obstante su reciente configuración: *La jurisdicción constitucional de la libertad*.¹¹

En efecto, la faceta que hemos calificado de “amparo de la libertad” no comprende la protección de todos los derechos del hombre consagrados constitucionalmente y que nuestra Carta Fundamental de 1917 ha denominado de manera tradicional, aunque con escasa técnica “garantías individuales” (incluyendo los que actualmente se conocen como “derechos sociales”),¹² sino exclusivamente los que se han estimado como los esenciales a la dignidad del hombre y a su misma existencia, tales como la vida, la libertad física y su integridad corporal y moral, que son precisamente los tutelados por el tradicional *habeas corpus*, con las variantes peculiares de cada legislación.¹³

Estos derechos protegidos de manera especial, están enumerados por el artículo 17 de la Ley de Amparo, es decir, que el “amparo de la libertad” procede contra actos “que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal”.¹⁴

Los principios formativos establecidos por la propia Ley Reglamentaria en cuanto a este sector, son adecuados a la protección especial que requieren los derechos del hombre, diversos a cualesquiera otros derechos subjetivos que podríamos calificar de “ordinarios”.¹⁵

En efecto, el procedimiento respectivo está dotado, al menos en teoría, de gran flexibilidad y regido por los principios de oficialidad, concentración y oralidad.¹⁶

Así, en relación con los datos mencionados, la demanda puede presentar-

¹¹ En su monografía del mismo nombre: *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de H. FIX ZAMUDIO, México, 1961.

¹² Cfr. Ignacio BURCOA, *Las garantías individuales*, 4a. Ed., México, 1965, pp. 124 y ss.

¹³ Sobre la reglamentación del *habeas corpus* en los Estados Unidos y Latinoamérica, Cfr. Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *El habeas corpus, Garantía de libertad*, 2a. Ed., Buenos Aires, 1956, pp. 75 y ss.

¹⁴ Dicho precepto constitucional establece lo siguiente: “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

¹⁵ El Prof. CAPPULETTI considera con gran profundidad de pensamiento, que la afectación de cualquiera de los derechos del hombre repercute sobre toda la sociedad. *La jurisdicción constitucional de la libertad*, cit., pp. 2-3.

¹⁶ Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *Panorama de la legislación mexicana, Síntesis del Derecho de Amparo*, cit., pp. 18 y ss.

se por cualquier persona a nombre del afectado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aunque el promovente sea menor de edad o mujer casada; el juez está dotado de amplias facultades de investigación y de dirección del proceso, con el poder de dictar las medidas necesarias para lograr la comparecencia del presunto agraviado (estas últimas facultades peculiares del juez de *habeas corpus*), después de resolver sobre la medida cautelar denominada "suspensión de los actos reclamados", la que debe otorgarse de oficio¹⁷ (artículos 17, 18 y 123, fracción I, de la Ley de Amparo).

El ejercicio de la acción no está sujeto a término preclusivo, ya que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo (artículo 22, fracción II, de la Ley Reglamentaria), inclusive a cualquier hora del día o de la noche (artículo 23, segundo párrafo).

La misma demanda puede formularse por comparecencia en casos urgentes (artículo 117) e inclusive por telégrafo¹⁸ (artículo 113 y 119), y no únicamente ante el Juez de Distrito, sino también, en los lugares en los cuales no tenga su asiento uno de estos juzgados federales, ante el de primera instancia o en su defecto, ante cualquier funcionario judicial dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado.

Los jueces locales están facultados para detener provisionalmente la ejecución del acto de la libertad, remitiendo los autos al Juzgado de Distrito que corresponda (artículo 38, 39 y 40 de la referida Ley de Amparo).

Por el contrario, la contestación negativa se apoya en las siguientes consideraciones:

En primer término, la protección de los restantes derechos fundamentales, tales como las libertades de reunión, de trabajo, de expresión, de viajar, etc.,¹⁹ no se encuentra diferenciada, sino que sigue las reglas generales del amparo administrativo, y por lo tanto, bajo las mismas normas procesales se encuentran confundidas la tutela a los derechos fundamentales y la de los derechos ordinarios, es decir, el verdadero control de la constitucionalidad con el de la legalidad, aun cuando se acuda a la ficción, aceptada inclusive por la doctrina,²⁰ de que en todo caso existe una violación de "garantías individuales".

¹⁷ Con exclusión de la privación de la libertad, aun aquella que se realiza fuera de procedimiento judicial, por lo que en este supuesto, la suspensión debe solicitarse expresamente por el solicitante del amparo, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley de Amparo.

¹⁸ La demanda por telégrafo debe ser ratificada por escrito dentro de los tres días siguientes, en los términos del artículo 118 de la Ley de Amparo.

¹⁹ Cfr. Ignacio BURCOA, *Las garantías individuales*, cit., pp. 237 y ss.

²⁰ Cfr. Ignacio BURCOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 169 y ss.; Romeo LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, cit., pp. 28 y ss.

Pero lo cierto es que, con excepción de las reglas favorables a la protección de la vida, la libertad fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro y actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, que constituyen la materia del que hemos llamado “amparo de la libertad”, los restantes derechos del hombre, individuales y sociales, consagrados por nuestra Ley Suprema, no se encuentran debidamente tutelados desde el punto de vista procesal, ya que no obstante la ficción de la violación constitucional a que nos hemos referido, el procedimiento del amparo administrativo es inadecuado para lograr una rápida, eficiente y adecuada protección de estos derechos fundamentales, ya que si examinamos de cerca a este último sector, lo encontramos sujeto a lineamientos que son discutibles inclusive para el llamado “contencioso-administrativo”, el cual, como es bien sabido, sólo muy excepcionalmente se utiliza para garantizar intereses y derechos de carácter constitucional.²¹

En consecuencia, tratándose de todas estas libertades fundamentales no tuteladas por el “amparo de la libertad”, imperan dos reglas generales del amparo en materia administrativa que pueden considerarse ostensiblemente incompatibles con la garantía de derechos fundamentales de la persona humana:

a) *El principio del estricto derecho*, establecido por el artículo 79, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para la materia judicial civil, y que indebidamente la doctrina y la jurisprudencia, especialmente esta última, lo han extendido al campo administrativo.²²

De acuerdo con esta regla formalista, el juez del amparo de manera forzosa tiene que sujetarse estrictamente a los términos de la demanda, sin que pueda suplir ni ampliar nada en ella, lo que es severamente criticado por un sector de la doctrina encabezado por Felipe *Tena Ramírez*.²³

Sólo escapa a la regla del estricto derecho, el amparo solicitado contra un acto de autoridad privativo de uno de los derechos del hombre, que se apoya en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pues en este supuesto opera el principio contrario de la “suplencia de la queja”, en los términos de los artículos 107, fracción II, de la

²¹ Cfr. Antonio CARRILLO FLORES, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración*, México, 1939, pp. 273 y ss., quien hace una crítica muy aguda del amparo como medio de impugnación de los actos de la administración pública.

²² Cfr. Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, cit. pp. 259, 468-469.

²³ *El amparo de estricto derecho, orígenes, expansión, inconvenientes*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, No. 13, enero-marzo de 1954, pp. 9-30; ID.— *El amparo de estricto derecho y la suplencia de la queja*, en “Problemas Jurídicos y Sociales de México”, México, 1955, pp. 27-40.

Constitución Federal y 70, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del Juicio de garantías.

Esto último significa que el juzgador puede corregir los errores en que haya incurrido el promovente al formular su demanda, pero desde luego sólo comprende un pequeño y limitado sector de la lesión de los derechos fundamentales del hombre que puede presentarse en la realidad.

b). *El sobreseimiento por inactividad procesal*, ya que en los términos de los artículos 107, fracción XV, de la Carta Fundamental y 74, fracción V, de la Ley de Amparo, cuando el acto reclamado provenga de autoridades civiles o *administrativas* y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, deberá sobreseirse el juicio, cualesquiera que sea su estado, sino se ha efectuado ningún acto procesal ni realizado por el quejoso ninguna promoción en el plazo de ciento ochenta días consecutivos, así sea con el solo fin de pedir que se pronuncie la resolución pendiente.²⁴

Esto significa que aun en el supuesto de discutirse la violación de uno de los derechos fundamentales del hombre, el juzgador deberá abstenerse de conocer el fondo del asunto si el quejoso,²⁵ o recurrente (en segunda instancia)²⁶ ha dejado de promover en el plazo señalado por la Ley Reglamentaria respectiva.

A esta situación desventajosa debe agregarse el retraso que la resolución de esta clase de negocios sufre en la práctica, debido al gran recargo de labores de todos los tribunales federales, que no pueden avocarse preferentemen-

²⁴ La monografía de Alfredo BORBOA REYES, *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, México, 1957, esp. pp. 55 y ss.

²⁵ Según el criterio mayoritario de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, el amparo debe sobreseirse aun cuando el promovente del recurso de revisión sea una de las contrapartes del quejoso, pues es este último el que tiene la obligación de instar la resolución del juicio, aun cuando hubiese obtenido sentencia favorable en primera instancia, Cfr. *Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente al año de 1954, Segunda Sala, pp. 8-11.

²⁶ El Tribunal en Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia, en la fundamental resolución que dictó el 25 de febrero de 1964, por mayoría de catorce votos contra tres, estos últimos correspondientes a los Ministros que integran la mayoría en la Segunda Sala, en el expediente relativo a los juicios de amparo en revisión, acumulados, Tona 1062-958, promovidos por la Cooperativa de Autotransportes "La Alteña", S. C. L. y coagraviados, estimó incorrecta la tesis sustentada por la referida Segunda Sala, mencionada en la nota 25, y por el contrario, afirmó, que cuando se hubiese dictado sentencia favorable en un amparo de doble instancia, y el recurso de revisión lo hubiese interpuesto la contraparte del quejoso, es esta última la que debe promover en los términos del invocado artículo 74, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional, y en el caso de no cumplir con esta obligación, debe sobreseirse el recurso, declarándose firme la sentencia de primera instancia.

te a la protección de los derechos del hombre, ya que nuestra Ley de Amparo carece de una disposición similar a la del artículo 17 de la Ley No. 1533, de 31 de diciembre de 1951, sobre el mandato de seguridad brasileño, actualmente en vigor, y que preceptúa que esta clase de procedimientos, similares en cierta medida a nuestro amparo administrativo, deben tener prioridad sobre todos los demás actos judiciales, salvo el *habeas corpus*.²⁷

Podemos concluir en el sentido, de que con exclusión de los derechos fundamentales de la persona humana garantizados eficazmente a través del "amparo de la libertad", resulta ya indispensable una revisión a fondo de nuestra legislación de amparo, para establecer los medios más adecuados para tutelar los restantes derechos del hombre establecidos en la Constitución Federal vigente, con el objeto de poder configurar en su plenitud, el Profesor *Cappellotti* denominó con todo acierto "La jurisdicción constitucional de la libertad".

Nosotros la hemos alcanzado parcialmente, pero tenemos la esperanza de lograrla en su totalidad en un tiempo no lejano, apoyados precisamente en la experiencia centenaria de nuestro juicio de amparo.

²⁷ Cf. H. FIX ZAMUDIO, *Mandato de seguridad y juicio de amparo*, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", No. 46, abril de 1963, pp. 62 y ss.