

CAPÍTULO XI. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Las constituciones de las democracias occidentales contemporáneas, cuyos principios fundamentales hemos expuesto, contienen también instituciones autoprotectoras que buscan, como dice Héctor Fix-Zamudio, “mantener los valores más altos de la conducta humana, consagrados en los textos constitucionales”.¹

Estas instituciones tienen antecedentes ciertamente remotos, pero en las últimas décadas se ha observado una búsqueda de su consolidación y depuración técnica. En este sentido, según dice el investigador mexicano antes citado,

podemos señalar, en particular, dos sectores ostensibles en los cuales se advierte un nuevo espíritu constitucional, al menos en el mundo de occidente: una expansión incontenible de los derechos sociales y la consolidación definitiva de la justicia constitucional.²

La naturaleza y estructura de estas instituciones es diversa en los diferentes países, inclusive su terminología; se habla así de “defensa”, “control”, “jurisdicción” y “justicia constitucional”.

La historia se ha encargado de demostrar que no es suficiente la sola declaración de los principios fundamentales en una Constitución para que éstos se cumplan, pues frecuentemente son violados. “En efecto —dice Fix-Zamudio—, hay ahora un gran número de especialistas de derecho constitucional que estiman que la verdadera garantía de los Derechos de la persona humana, consiste justamente en procedimientos que aseguran la protección; . . .”³ No es nuestro propósito analizar los diversos procedimientos que existen en otros países; nos limitaremos a exponer los principios generales y a estudiar, así sea también someramente, el problema en el derecho mexicano.

En general los sistemas de control de la constitucionalidad pueden clasificarse desde dos puntos de vista:

¹ Héctor Fix-Zamudio. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, 1940-1965, México, 1965, p. 7.

² Fix-Zamudio. Ob. cit., pp. 10 y 11.

³ Héctor Fix-Zamudio. *Procédures garantissant la jouissance des libertés individuelles en Amérique Latine*, en: “Revue de la Commission Internationale de Juristes”, t. ix, núm. 2, Gêneve, 1968, p. 68.

1. De la naturaleza del órgano que lleva a cabo la defensa de la constitucionalidad; y

2. Desde el punto de vista del alcance de las resoluciones del órgano que la lleva a cabo.

Atendiendo al primer punto de vista, el control de la constitucionalidad puede ser realizado por alguno de los siguientes órganos:

a) órgano político; b) órgano judicial; c) órgano neutro; d) órgano mixto, y e) órgano popular.

Desde el segundo punto de vista la clasificación es como sigue:

a) por órgano que dicta resoluciones de alcance general;

b) por órgano que dicta resoluciones de alcance particular;

c) por órgano que dicta tanto resoluciones de alcance general como particular.⁴

En México la Constitución de Apatzingán de 1814 contenía, como dice Fix-Zamudio, "... un conjunto de instituciones que tienden a la defensa de la organización política que establece",⁵ pero además de que esta defensa no se encontraba sistematizada ni claramente diferenciada, en realidad no existía un medio instrumental que encargara específicamente a algún órgano la vigilancia imperativa de las autoridades para que éstas cumplieran la Constitución. Parecía referirse vagamente a esto en el artículo 237 en la parte que decía: "cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare"; pero no establecía órgano alguno que atendiera el reclamo, ni formalidades a que éste se sujetara. En este sentido encontramos la opinión de Ignacio Burgoa:

... no obstante que la Constitución de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda, por el contrario, al individuo, ningún remedio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubieren ocurrido.⁶

Como dice Héctor Fix-Zamudio, si bien el amparo puede ser considerado como típicamente mexicano "constituye el resultado de una evolución de diversos elementos nacionales y extranjeros que se fusionaron en el crisol de la doctrina y la jurisprudencia, las que han modelado una estructura personalísima". Así, distingue entre antecedentes externos y antecedentes nacionales.

⁴ Octavio A. Hernández. *Curso de amparo*, México, 1966, pp. 26-36.

⁵ Héctor Fix-Zamudio. *La defensa de la constitución en el Decreto para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, en: *Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán*, México, 1964, p. 591.

⁶ Ignacio Burgoa. *El juicio de amparo*, México, 1968, p. 94.

Los primeros considera que están formados por las corrientes anglosajona, hispánica y francesa:

a) La primera, según el investigador mexicano citado, es más visible porque Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, al igual que los constituyentes de 1857, creadores y consagradores, respectivamente, del amparo, pretendieron adoptar las instituciones que exitosamente se habían desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica, aun cuando esta influencia no se realizó directamente sino a través de la obra de Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*. Sin embargo, según Fix-Zamudio, el modelo norteamericano constituye sólo el ropaje externo, en tanto que el espíritu del amparo proviene de las corrientes española y francesa, mezcladas con las aportaciones nacionales.

b) La corriente hispánica está reflejada, dice este autor, en el nombre mismo del *amparo*, como en el centralismo jurídico, que concentró todos los asuntos jurídicos del país en el Poder Judicial Federal y, principalmente, en la Suprema Corte de Justicia.

c) La influencia francesa, para Fix-Zamudio, se manifiesta en una triple dirección: en primer término, la declaración constitucional de los derechos del hombre, que son la parte substantiva del juicio de amparo; en segundo lugar, inspiró el primer intento de control de la constitucionalidad por órgano político, en las Siete Leyes de 1836; por último, los rasgos de la casación en el amparo, considerado como control de la legalidad.

Por lo que toca a los antecedentes nacionales, Fix-Zamudio cita los siguientes, a reserva de volver sobre ellos:

a) El artículo 137 fracción V, inciso sexto, de la Constitución de 1824 que estableció que la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para conocer "... de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se prevenga por la ley", sin que esta disposición haya sido reglamentada.

b) En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se hizo el primer intento de

establecer un órgano protector de la Constitución, de carácter político, denominado Supremo Poder Conservador, que sin duda se inspiró —dice Fix— en el sistema semejante establecido por Sieyès en la Constitución francesa del 22 de febrero del año VIII (13 de diciembre de 1799) y cuyas facultades desorbitadas e ingenuas determinaron su fracaso.

c) En el artículo 2º, fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 1836 se encuentra un esbozo de garantía jurisdiccional para la protección del ciudadano contra la indebida expropiación de su propiedad, ya que le permitía reclamar la calificación de utilidad pública efectuada por

las autoridades administrativas al decretar la expropiación, ante la Suprema Corte de Justicia de la capital, o ante el Tribunal Superior de Justicia de los departamentos.

d) El control judicial de la Constitución surgió por primera vez en el proyecto de Constitución de Yucatán de Crescencio Rejón, de 23 de diciembre de 1840.

e) En el orden federal fue establecido el amparo por el Acta de Reformas de 1847, debido a la actuación del joven abogado de Jalisco, Mariano Otero, quien junto con Rejón es considerado de los creadores del amparo, estableciéndose en el artículo 25 de la citada Acta sus bases esenciales, entre ellas la de la relatividad de los efectos de la sentencia en el juicio de amparo, conocida hasta hoy como *fórmula de Otero*.⁷

El jurista Romeo León Orantes por su parte dice que fueron tres factores los que principalmente estimularon y dieron origen al juicio de amparo,

... la influencia de uno u otro de dichos factores, al resaltar como elemento característico, da al juicio una fisonomía especial que lo individualiza y lo hace en todo diverso de cualquier otro sistema que se haya organizado con los fines del amparo mexicano.⁸

Considera este autor, en primer término, el influjo de la organización política norteamericana, tanto en su aspecto general como en lo que se refiere a la organización de los tribunales y a la supremacía de la Constitución; en segundo lugar, la exaltación del individualismo, producto de la Revolución Francesa

concreta y solemnemente expuesto en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789; y a la caótica situación en que México vivió las primeras décadas de su vida independiente, agudizado en cuanto a las personas por las continuas extorsiones, atropellos y ningún respeto a los más elementales derechos, con que se caracterizó el gobierno de Santa Anna, son indudablemente corrientes sociológicas que a la vez que hicieron factible el nacimiento del Juicio de Amparo, imprimieron en él sus características, dándole así su origen.⁹

Volviendo sobre la evolución histórica, y en particular sobre los antecedentes nacionales, hemos visto cómo en la Constitución de Apatzingán no aparece sino en forma muy vaga aludido, un control de la constitucionalidad. La Constitución de 1824, a la que Fix-Zamudio citó en primer lugar entre los antecedentes nacionales (evidentemente por considerar que

⁷ Héctor Fix-Zamudio. *Juicio de amparo*, México, 1964, pp. 371-374.

⁸ Romeo León Orantes. *El juicio de amparo*, México, 1951, p. 19.

⁹ León Orantes. Ob. cit., pp. 19 y 20.

era tanta la vaguedad de la Constitución de Apatzingán en este aspecto, que no puede considerársele antecedente real), era casi tan vaga como la de 1814, pues, como dice Emilio Rabasa, no contenía una declaración enfática de la supremacía constitucional. La Suprema Corte de Justicia, que representaba al poder judicial en aquella Constitución, tenía en ella atribuciones

... que se creyeron necesarias en la justicia nacional como imparcial entre los estados, como general en los negocios en que se interesara o pudiera comprometer la nación, y sólo incidentalmente y de un modo vago la de corregir las infracciones constitucionales.¹⁰

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se encargaba el control de la constitucionalidad a un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador, el cual podía, bajo determinados requisitos, declarar la nulidad de una ley o decreto, de los actos del poder ejecutivo y de los de la Suprema Corte de Justicia, cuando fueran, los primeros, contrarios a la Constitución, y los últimos, en el caso de usurpación de facultades. El exceso de atribuciones y la inferioridad en que quedaban los otros poderes, determinaron su fracaso.¹¹

En 1840 el Supremo Poder Conservador fue criticado por José Fernando Ramírez quien, encargado de elaborar un proyecto de reformas a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, presentó un voto particular en el que primero enalteció al poder judicial y criticó dura y abiertamente al Supremo Poder Conservador, expresando su inconformidad con el hecho mismo de que existiera. Consideraba que ninguna otra medida podía reemplazar su falta,

... que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la cual, cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales reclamen alguna ley o acto del ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.

Más adelante, en el mismo voto, indicaba que una ley debería fijar las instancias y el modo en que habría de verificarse este juicio.¹²

Meses más tarde, en el mismo año de 1840, encontramos el primer antecedente claro de nuestro juicio de amparo en el proyecto de reformas

¹⁰ Emilio Rabasa. *El juicio constitucional*, publicado en 2ª edición conjuntamente con *El artículo 14*, México, 1955, pp. 230 y 231.

¹¹ Ver el capítulo "La separación de poderes".

¹² Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 1967, t. VIII, pp. 14 y 15.

a la Constitución de Yucatán, proyecto realizado fundamentalmente por don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá. Si bien ya la Constitución de Chiapas de 1825 en su artículo 6 que contenía una declaración de derechos decía que “el Estado de Chiapas ampara y protege a sus habitantes en el goce de sus derechos”,¹³ pensamos que fue Rejón quien por primera vez utilizó esta palabra con el sentido instrumental que hoy conserva.

Dice Carlos A. Echánove Trujillo en su interesante obra sobre el ilustre yucateco:

el hecho de que Rejón encabezara la Comisión; el que más tarde declarase enfáticamente haber sido el autor del proyecto constitucional; el que se encuentren en el proyecto muchas de las ideas que había sostenido en el Congreso Mexicano y que continuó propugnando después y hasta el estilo mismo en que está redactado dicho proyecto, llevan a la conclusión de que éste fue obra casi exclusiva, o sin el casi, de Rejón.¹⁴

En resumen, la esencia del proyecto consistía en lo siguiente: *a)* Un ejecutivo depositado en tres personas, un gobernador y dos cónsules, con una duración de dos años el primero, que sería substituido igual tiempo por el primer cónsul y éste a su vez por el segundo por el mismo tiempo; *b)* Dividió el poder legislativo en dos cámaras; *c)* Estableció la elección popular directa de diputados, senadores y miembros del ejecutivo; *d)* Consignó la responsabilidad ilimitada de los agentes superiores de la administración y de sus subalternos, éstos por las órdenes ilegales que obedecieren; *e)* Estableció un jurado popular; *f)* Consignó la libertad de cultos; *g)* Incluyó también la libertad de prensa; *h)* Estipuló la supresión de fueros civiles y militares e, *i)* Estableció el juicio de amparo.

Por lo que toca a este último, dice Echánove que “al establecer el juicio constitucional, Rejón no crea una novedad en el mundo pero sí en su país”. Considera este autor que el origen histórico del principio de la supremacía de la Constitución se encuentra en Inglaterra, al igual que en lo tocante a la competencia del poder judicial para declararla en cada caso.

Tal supremacía no podía ni puede en Inglaterra extenderse sobre las leyes mismas porque éstas son emanación del parlamento que, como se ha dicho, es tan omnipotente que lo único que no puede hacer es un hombre. Pero en los Estados Unidos el sistema amplió su órbita, haciendo extensiva la supremacía de la constitución sobre les leyes mismas.

¹³ *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, t. I, México, 1828, p. 109.

¹⁴ Carlos A. Echánove Trujillo. *La vida pasional e inquieta de don Crescencio Rejón*, México, 1941, p. 255.

En la exposición de motivos del proyecto yucateco se señaló al poder judicial como el “más apacible y tranquilo de los tres . . . y que apoyado en la fuerza moral que debe darle la justicia de sus fallos, necesita poco de lo material para obtener la consideración que se merece”; agrega más adelante que

. . . en los Estados Unidos de Norteamérica, la Corte Suprema está encargada de ejercer, no sólo atribuciones judiciales, sino otras que son casi enteramente políticas. . . su poder es inmenso, pero siendo de pura opinión y no descansando en la fuerza brutal de las armas, busca siempre la esquidad y la justicia, para no perder el prestigio en que se apoya la sumisión que se le debe. Siguiendo la comisión las mismas huellas, ha preferido el engrandecimiento de este poder a los medios violentos de que se valen regularmente los gobiernos para vencer las resistencias que les oponen los gobernados . . . por eso os propone se revista a la Suprema Corte de Justicia de un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del congreso y a las ilegales del poder ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos públicos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a los prevenido en el código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores que de cualquier manera, la contraríen. Así se pondrá un dique a los excesos y demasías de las cámaras, y los ciudadanos contarán con un árbitro para reparar las injusticias del ejecutivo del Estado, sin verse en la precisión de exigir la responsabilidad contra funcionarios, que tendrían siempre mil medios para eludirlos, y que aun cuando se exigiesen, sólo darían por resultado la aplicación de una pena a los transgresores de la ley y jamás la reparación completa del agravio a la persona ofendida. Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso . . . por otra parte, dotado así el poder judicial de las facultades indicadas con más las de proteger en el goce de las garantías individuales al oprimido . . . no queda desnaturalizado sacándosele de su esfera.

Rejón cita a Tocqueville cuando dice que “la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí, su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia”. Concluye diciendo que

la comisión al engrandecer al poder judicial, debilitando la potencia del legislativo y poniendo diques a la arbitrariedad del gobierno y sus agentes subalternos, ha querido colocar las garantías individuales bajo la salvaguardia de aquél, que responsable de sus actos, sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia.

Además, el artículo 64 de su proyecto, extendía la jurisdicción del poder judicial no sólo a los actos del ejecutivo y del legislativo citados en la

exposición de motivos, sino a los del poder judicial mismo. Decía ese precepto:

de los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos (derechos del hombre), conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclama y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.¹⁵

En lo que se refiere a las competencias, Rejón estableció primero una regla general otorgando jurisdicción directa a la Suprema Corte de Justicia reunida para amparar contra leyes y actos del legislativo y ejecutivo violatorios de la Constitución y de las leyes, según el artículo 53; y haciendo una excepción, de acuerdo con el artículo 63, daba a los jueces de primera instancia la facultad de amparar

... en el goce de los derechos garantizados en el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.¹⁶

Según Echánove,

este parte procesal del proyecto de Rejón es la que aparece como absoluta invención suya, tanto por la jurisdicción directa que establece para todo juicio de amparo, cuanto por los diversos tribunales que podrán conocer de él, ya que en el procedimiento norteamericano se trata siempre de una jurisdicción apelada para ante la Suprema Corte. En el sistema de Rejón se trata siempre, pues, de un juicio y nunca de un recurso.

El proyecto fue aprobado con pequeñas variantes, y la Constitución de Yucatán fue signada el 31 de marzo de 1841, habiendo entrado en vigor el 16 de mayo siguiente.¹⁷

Como dice Rabasa, la minoría de la comisión encargada de formar el proyecto de 1842, integrada por Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros y Mariano Otero, "... pugnó por dar al derecho público nacional la base del individualismo para hacer como emanación de éste la constitución democrática". Este proyecto contenía por primera vez en el orden federal, una enumeración de derechos al amparo de la Constitución, amenazando a quienes los violaran con penas para las que no habría amnistía ni indulto. Señalaba este proyecto la intervención de la justicia federal

¹⁵ Echánove. Ob. cit., pp. 263-268.

¹⁶ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Ob. cit., t. VIII, p. 17.

¹⁷ Echánove Trujillo. Ob. cit., pp. 296-271.

“como real garantía de los prometidos derechos individuales”, en su artículo 81.¹⁸

El proyecto de la minoría, que hemos citado, según Jesús Reyes Heróles “... es esencialmente resultado de las ideas de Otero” y agrega:

en el voto de la minoría se encuentra el catálogo de los derechos individuales, la inviolabilidad de las garantías, la responsabilidad de las autoridades que contra ellas atenten y la posibilidad de demandar ésta, todo lo cual constituye un antecedente, embrionario si se quiere, de nuestro juicio constitucional.¹⁹

En su interesante “Estudio Preliminar” a las obras de Mariano Otero, Reyes Heróles narra cómo el principal autor del proyecto minoritario sufrió personalmente las arbitrariedades e injusticias de parte del gobierno, presidido entonces por el tristemente célebre general Antonio López de Santa Anna. Resulta que Otero fue detenido juntamente con Manuel Gómez Pedraza, Riva Palacio y Lafragua, habiéndose acusado a Gómez Pedraza de conspirar con Juan Álvarez en contra del gobierno. Se mantuvo a los cuatro incomunicados sin tomarles declaración, hasta que la rindieron el 27 de mayo bajo formal protesta de “no reconocer por competente a la autoridad militar”. El 7 de junio no se había dado aún auto motivado. El 10 de junio las familias de los acusados presentaron un recurso que fue turnado al Comandante General por el auditor Florentino Conejo. El 13 siguiente el presidente Santa Anna otorgó la amnistía a todos los que, por delitos políticos, se hallaren “detenidos, presos, procesados, sentenciados o sufriendo alguna pena”. Así, la noche del día citado fueron puestos en libertad.

Este incidente originó un alegato, redactado fundamentalmente por Otero, culpando al auditor Florentino Conejo de haber cometido varias irregularidades.

Puede decirse que, si en el voto de la minoría hay una serie de principios que forman la incipiente armazón de nuestro juicio constitucional, la prisión sufrida por Otero y la acusación en contra de Conejo, por la vía de la experiencia en carne propia, comprueban en el joven jalisciense la necesidad de que al particular pueda ampararse frente al abuso del poder o la violación de las garantías individuales.²⁰

Sobre el proyecto minoritario de 1842 pensamos, al igual que Ignacio Burgoa, que era inferior al sistema que había creado Rejón, ya que

¹⁸ Rabasa. Ob. cit., p. 233.

¹⁹ Jesús Reyes Heróles. “Estudio preliminar” a las *Obras de Mariano Otero*, México, 1967, p. 30.

²⁰ Reyes Heróles. Ob. cit., p. 32.

sólo daba competencia a la Suprema Corte para conocer de los *reclamos* intentados por los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados, violatorios de las garantías individuales, dejando por tanto fuera del control jurisdiccional al poder judicial local y a los poderes federales, además "... sólo se contraía el *reclamo* a las violaciones de las garantías individuales, a diferencia del sistema de Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción constitucional".²¹

En 1846 Otero presentó una apelación en defensa de Ignacio Trigueros, al ser encarcelado éste acusado de subversión y en ella sostenía:

la incompetencia del tribunal militar que juzgó a Trigueros, en virtud de que el acusado, habiendo sido ministro de Hacienda, debía ser juzgado conforme a las Bases Orgánicas vigentes en lo relativo al poder judicial, por la Suprema Corte de Justicia.

Al dirigirse a ésta decía que esperaba encontrar en ella para su defendido *el amparo protector de las leyes*. En un escrito posterior reclamaba la protección de las leyes, pidiendo a la Corte requiriera al detenido de la autoridad incompetente.

Solicita que Trigueros sea juzgado por la autoridad competente y establece la necesidad de que la garantía constitucional disponga del instrumento, del medio que permita hacerla realidad, pues: "la garantía constitucional que he citado, ese derecho preciso de no ser juzgado más que por sus propios jueces, sería una palabra vana, si la ley no diera un medio por el cual se quitara a un juez incompetente la causa de que pretendiese conocer". Para Otero, el instrumento, el "medio existe", pues un simple reclamo "suspende la jurisdicción del juez desconocido, y el primer tribunal de la nación falla en este caso quién es el competente". El corolario salta a la vista: todos los habitantes de México, desde el más humilde, gozan de una garantía: el amparo de un juez propio que lo reclame.²²

El 26 de noviembre del mismo año (1846) Manuel Crescencio Rejón presentó a la nación con el nombre de "Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal", suscrito por él mismo, Fernando Agreda y José María del Río, sus puntos de vista sobre las reformas a la Constitución de 1824. Así, entre otras cosas, declaró la necesidad de hacer "una solemne declaración de derechos" y establecer recursos eficaces para remediar las arbitrariedades que pudieran cometerse. Propuso casi las mismas garantías individuales de la Constitución de Yucatán y pidió el establecimiento del juicio de amparo, aunque restringido respecto a aquélla,

²¹ Burgoa. Ob. cit., p. 107.

²² Reyes Heróles. Ob. cit., p. 33.

a la sola protección de las garantías individuales o derechos del hombre.²³

Por lo que se refiere a los tribunales competentes para conocer del amparo Rejón propuso, al igual que en Yucatán, que fueran los jueces de primera instancia y sus respectivos superiores cuando ellos fueran quienes cometieran violaciones. Cuando la cámara se ocupaba de las reformas a la Constitución de 1824 la mayoría de la comisión de Constitución integrada por Rejón, Cardoso y Zubieta, presentó el 5 de abril de 1847 dictamen en el sentido de que "... existiendo la posibilidad de que por la guerra el Congreso no pudiese concluir el estudio y aprobación de las importantes reformas que la experiencia ha manifestado, debe hacerse en la referida Constitución", opinaba que, para que en este caso México no quedare sin Constitución alguna, se declarase que la de 1824 era la "única Constitución legítima del país, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso". Mariano Otero, también miembro de la comisión, no estuvo conforme con el dictamen y presentó un voto particular en el que decía que no debía entrar en vigor la Constitución de 1824 sino hasta que se hiciesen las reformas necesarias.²⁴

Otero imploró el prestigio de la antigüedad de la Constitución de 1824, pero también el aspecto novedoso con las reformas que proponía. Señaló la necesidad de fijar los derechos individuales y su inviolabilidad, "dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado el detallarlos". El pensamiento de Otero, según el autor del *Liberalismo mexicano*, quedó consignado en el artículo 25 del Acta de Reformas que decía:

Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración respecto de la ley o del acto que lo motivare.²⁵

Como al parecer el Congreso se fundó al expedir el Acta de Reformas en el voto particular de Otero, Emilio Rabasa dice que

el Acta de Reformas de 1847 fue obra exclusiva de Otero, y que si bien no tuvo aplicación real sino hasta 1856, fue en ese año que el Congreso Constituyente recogió sus ideas y consagró en la Constitución de 1857 los derechos del hombre y la fórmula del juicio constitucional que los garantiza.²⁶

²³ Echánove Trujillo. Ob. cit., pp. 409-411.

²⁴ Echánove Trujillo. Ob. cit., pp. 412-414.

²⁵ Reyes Heróles. Ob. cit., p. 74.

²⁶ Rabasa. Ob. cit., pp. 233-235.

Sin embargo, Echánove Trujillo dice que Otero en términos generales acogió, al referirse a las reformas que propuso, muchas de las ideas expuestas por Rejón en el proyecto de la mayoría de los diputados del Distrito Federal, entre ellas, el juicio de amparo, en que

... no sólo lo limita como Rejón últimamente, a proteger las garantías individuales, sino que, desconociendo la importancia de la precaución, no lo hace extensivo, como don Crescencio, a los atentados cometidos por el mismo poder judicial. La omisión era grave. Por lo demás, se ve que Otero no llegó a abarcar como Rejón el verdadero papel de juicio de amparo, pues al lado del procedimiento rejoniano, proponía otro de índole política para atacar las leyes federales y locales violatorias de la Constitución fuera de los casos de garantías individuales. Este procedimiento era el antiguo y vicioso de enfrentar los poderes, pues se trataba de que esas leyes, si eran federales, podían ser anuladas directamente por las legislaturas de los estados; y si locales, seríanlo también directamente por el Congreso Nacional. Rejón había tenido especial cuidado en 1840 de substituir este peligroso sistema por el indirecto del amparo.

Echánove hace notar, además, que Otero empleó la palabra *amparo* al igual que Rejón en 1840, cuando que en 1842 al referirse a un sistema de protección contra los ataques a la Constitución había utilizado la palabra *reclamo*. Sin embargo, es indiscutible, y así lo reconoce Echánove Trujillo, el mérito de Otero al proponer en su voto particular que del amparo conocieran los tribunales de la federación.²⁷

El Acta establecía en su artículo 4º:

para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Tocó a Mariano Otero formular el dictamen sobre el proyecto de Ley de Garantías Individuales, reglamentaria de aquel precepto. En la exposición de motivos del dictamen, se expresa que los derechos individuales nacieron ante la arbitrariedad del feudalismo, como “declaraciones solemnes en que se aseguraba a todos los hombres la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad”. Igualmente Otero indicó que las solas declaraciones de derechos estaban concebidas con extrema generalidad, y que “sin las correspondientes leyes secundarias no prestaban ventajas prácticas”, “su abstracción misma facilitó nuevos abusos”. De ahí la necesidad de “exponer los mismos principios de una manera más exacta y en forma preceptiva”. Con esta finalidad Otero señala dos métodos:

²⁷ Echánove Trujillo. Ob. cit., pp. 414-416.

a) el adoptado por la Constitución francesa de 1816, que garantizando la seguridad personal y la libertad de imprenta, coloca ambos puntos bajo la protección de las leyes y no prevé el abuso del legislador; b) el seguido por la Constitución belga de 1831, que extiende “sus garantías contra los abusos mismos del legislador”.

Otero se inclina por este sistema.

El Acta de Reformas pretendió que las garantías individuales fueran lo más completas posible y, con el fin de que se ensancharan y detallaran,

dejó a una ley constitucional el cuidado de establecerlas y de adoptar los medios de que fuesen efectivas; fijó los recursos por los cuales se anulaban las leyes generales o particulares que con ella pugnasen, y confió al poder judicial de la Federación el cuidado de amparar a los ciudadanos ultrajados en el goce de estas garantías.

El artículo 38 de este proyecto se refería a la suspensión de garantías, “buscando límites precisos para su adopción, sujetándola en su alcance y duración”. Dicho precepto establecía como condiciones las siguientes: “1ª que sea por un tiempo fijo y que no pase de tres meses; 2ª que se exprese el territorio en que ha de ejercerse; 3ª que queden vigentes todas las otras garantías relativas a la detención”. Por otra parte, es importante considerar, según dice Reyes Heróles, que Otero

completaba la Ley de Garantías Individuales con la Ley de Imprenta, la reglamentación del recurso establecido en el artículo 25 y la Ley de Responsabilidades, o sea, que contempla un recurso vinculado, complementado por tres leyes constitucionales cuya eficacia y prudencia está condicionada, a su vez, por la existencia —instrumental— del recurso.²⁸

Para el mismo autor que acabamos de citar, “desde el punto de vista de los Estados Unidos Mexicanos, no cabe duda que quien dio la base para el amparo y el juicio constitucional, fue Mariano Otero”. Afirma, además:

estaba inspirado en la supremacía de la Constitución, en el control de la constitucionalidad de las leyes, en el principio de la legalidad y en la doctrina de la responsabilidad de los funcionarios por actos violatorios de las garantías individuales.²⁹

En el artículo 25 de la multicitada Acta de Reformas se establecía el amparo con el sistema aún hoy conocido como *fórmula de Otero*, y fue

²⁸ Reyes Heróles. Ob. cit., pp. 74-79.

²⁹ Reyes Heróles. Ob. cit., p. 80.

en 1850, según dice Ignacio L. Vallarta, que llegó a formularse un proyecto de ley reglamentaria de este artículo. Dice Vallarta refiriéndose al artículo 25: “este precepto constitucional fue letra muerta que ningunas aplicaciones prácticas tuvo, quizá por falta de su ley reglamentaria”. Y refiriéndose al proyecto de 1850 sostiene que esta iniciativa da testimonio “de que no dejaba de sentirse la necesidad de una institución protectora contra las arbitrariedades del poder”. El artículo 1º de la iniciativa citada se refería al amparo como el recurso establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas, dando facultad en todo caso para intentarlo, a los interesados mismos, al padre en favor de sus hijos no emancipados y al marido en favor de la mujer. El artículo 3º establecía:

El recurso tiene lugar en todo caso en que por el Poder Legislativo de la Unión, por el Presidente de la República, por la legislatura de cualquier Estado o por su Poder Ejecutivo fuere violado alguno de los derechos que otorgan o garantizan a los habitantes de la República, la Constitución Federal, el Acta de reformas y las leyes generales de la Federación.

El artículo 5º daba competencia auxiliar a los tribunales de circuito cuando la violación procediere de algún Estado, si el interesado se viere imposibilitado por la distancia, de ocurrir desde luego a la Suprema Corte de Justicia. Los artículos 11 y 12 consignaban el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, o sea, la ya citada *fórmula de Otero*. Finalmente, el artículo 15, dejaba para una ley especial la determinación de los términos en que se impartiría la protección en los negocios contencioso-administrativos.³⁰ Esta iniciativa cayó en el olvido al sobrevenir el que sería el último gobierno de Antonio López de Santa Anna.

Llegamos a la Constitución de 1857 y, como dice el ilustre constitucionalista Mario de la Cueva, el juicio de amparo fue la creación más noble de la asamblea constituyente de ese año que, si bien tenía importantes antecedentes, encontró en ella su consagración definitiva para no desaparecer ya nunca más de nuestra historia.³¹

Por su parte, Emilio Rabasa piensa que los autores de la Constitución de 1857 hicieron viable la institución mexicana, “que seguramente no lo era como se planeaba en el Acta de Reformas.” Considera como exclusivamente de Otero las ideas fundamentales adoptadas que siguen: a) hacer de la querrela contra una infracción, un juicio especial y no un

³⁰ Ignacio L. Vallarta. *El juicio de amparo y el Wright of habeas corpus*, México, 1881, pp. 31-34.

³¹ Mario de la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, en: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, t. II, p. 1329.

recurso; b) dar competencia exclusiva a los tribunales federales, c) la relatividad de los efectos de la sentencia.³²

Según el autor de *La Constitución y la dictadura* la base del juicio constitucional en la Constitución de 1857 se tomó literalmente del modelo norteamericano. Así, el artículo 126 establecía:

Esta Constitución, las leyes que de ella emanen y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con la aprobación del Congreso, serán ley suprema de la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Los constituyentes de 1857 adoptaron, para mantener esta supremacía, la solución de Otero; pero por, otra parte,

encontraron que no debían limitar su aplicación a los actos violatorios del Ejecutivo y del Legislativo, ni prever sólo la violación de los derechos individuales; pensaron que también las autoridades del ramo judicial podrían quebrantar la ley suprema, y que la infracción de ésta en preceptos extraños al derecho individual debía también impedirse o repararse.

Sin embargo, según nos dice el mismo Rabasa, sólo tomaron el material que el Acta de 1847 contenía y ésta sólo comprendía dos sujetos: el amparo de los derechos individuales y las controversias entre el poder federal y el local que era urgente prevenir, y, así, la Constitución de 1857 dejó sin protección directa y clara al resto de la ley suprema.³³

El autor de *El artículo 14* piensa que a los constituyentes les pareció que era demasiado aplicar el juicio de amparo para mantener el respeto de los tratados y de las leyes y que debían reservarse sólo a la Constitución, ya que las leyes y tratados pueden ser en sí mismos inconstitucionales y por tanto indignos de tal protección; además, en la práctica, la abundancia de negocios haría imposible la buena marcha del sistema. De este modo, sólo consignaron, en el artículo 97 entre las materias de jurisdicción federal, las controversias directamente promovidas sobre la aplicación de tratados y leyes federales. El sistema según Rabasa, tiene como deficiencia el que quedan fuera del conocimiento de la justicia federal todas las violaciones que no se resuelvan en daño de individuos particulares.³⁴

De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución de 1857, el juicio de amparo perseguía una doble finalidad: la defensa de los derechos del

³² Emilio Rabasa. Ob. cit., p. 237.

³³ Emilio Rabasa. Ob. cit., pp. 239 y 240.

³⁴ Emilio Rabasa. Ob. cit., pp. 243 y 244.

hombre y la protección del sistema federal; en tanto que el artículo 102 consignó los principios básicos del juicio, que iguales, pasaron a la Constitución de 1917 en su artículo 107.³⁵

De la Cueva considera que el juicio de amparo en la Constitución de 1857 es la combinación de tres ideas: a) del profundo sentido humanista e individualista; b) de la sublimación del poder judicial "... otorgándole la noble misión de ponerse al servicio del hombre para conseguir el sometimiento de las autoridades a los mandatos de la constitución" y, c) que las decisiones de la Suprema Corte

... se limitarían a proteger al hombre que reclamó la vigencia de los textos constitucionales y con ello, lo dijo Arriaga en el *discurso preliminar* de la Constitución, se evitaba la declaración de nulidad de una ley, que había sido la causa de pugnas frecuentes entre los poderes.³⁶

El Constituyente de 1857 consagró finalmente el juicio de amparo dejando que de él conociera sólo el poder judicial de la federación, si bien esto se logró gracias a que León Guzmán, como miembro de la comisión de estilo, suprimió la intervención de un jurado en la calificación del acto reclamado, intervención debido a la cual, por otra parte, el amparo mismo había logrado ser incluido en la Constitución.

El juicio de amparo amplió su órbita de competencia gracias a la interpretación que se dio al artículo 14 constitucional, ya que así la Suprema Corte vino a conocer no sólo de violaciones a la Constitución, sino también se encargó del *control de la legalidad*, por actos violatorios de cualquier autoridad.

Esta situación hace decir a Rabasa que como el juicio de amparo fue creado para la defensa de los derechos individuales, dentro del título I, capítulo 1 de la Constitución, que los contiene, existía un elemento extraño

que rompe la unidad de la obra y la armonía de sus partes; el artículo 14, artículo rebelde, porque es de naturaleza distinta de la de los otros, pone a la ley en esta disyuntiva: o la ley reglamenta en consideración a los demás preceptos de la sección I, y entonces el artículo 14, sin las duras restricciones que necesita, es fuente de desórdenes y abusos intolerables, o reglamenta en consideración al artículo 14, y entonces todas las demás garantías se someten a limitaciones que las hacen irrisorias.

Piensa que el artículo 14 ha sido causa de que se discuta si el amparo es juicio o recurso. La Ley Reglamentaria de 1861, ateniéndose a la Cons-

³⁵ De la Cueva. Ob. cit., t. II, p. 1329.

³⁶ De la Cueva. Ob. cit., t. II, p. 1330.

titución, le llamó juicio; la Ley de 1869 basada en algo de experiencia, comenzó a considerar al amparo como un recurso y así le llamó siempre que lo nombró; finalmente, el Código Federal de Procedimientos Civiles le consideró juicio.³⁷

Piensa Rabasa, y compartimos en este aspecto su opinión, que el amparo es juicio si se entabla por violación de cualquier artículo que no sea el 14 (que es igual al del mismo número de la Constitución actual), ya que en este caso la acción es nueva y el juicio concluye con la sentencia de la Suprema Corte; en cambio, en el caso del artículo 14 es lo contrario, pues aquí el procedimiento federal tiene todas las características de un recurso, aunque el pretexto es una violación a una garantía individual, ya que la función aquí de la Corte es examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada; además, la resolución de la Corte no concluye el juicio ya que no resuelve sobre la acción originalmente intentada, sino que los tribunales comunes siguen conociendo del mismo asunto en que ha intervenido el tribunal de amparo.³⁸

Gracias a que hubo que fijar un término breve y perentorio para entablar el recurso de amparo en los negocios civiles y judiciales en general (40 días en la Ley de 1882), el Código de Procedimientos Federales aceptó que el derecho de reclamar una garantía violada puede ser sometido a breves términos judiciales; además, por medio de una presunción *juris et de jure*, dice Rabasa, restringió las garantías individuales y rebajó el concepto de los derechos del hombre, al declarar la improcedencia del amparo contra los actos consentidos y presumiendo consentidas las violaciones por el solo hecho de no interponer amparo dentro de los breves y perentorios términos señalados por el artículo 779 fracción V en sus cuatro incisos. Esta restricción no se limitó al artículo 14 y, así, según Rabasa: "... el código tan empeñado en restablecer para el amparo el nombre de juicio, le da, de cierto la calidad de recurso".³⁹ En este sentido, Héctor Fix-Zamudio, al examinar la naturaleza procesal del amparo, dice lo siguiente:

Finalmente, y éste es el criterio que nos parece correcto, se ha llegado a la conclusión de que el amparo tiene un doble carácter de proceso y de recurso, de acuerdo con su doble función de control de la constitucionalidad y de control de la legalidad, toda vez que cuando la materia del juicio está constituida por el examen directo de un precepto de la Ley Suprema, existe un verdadero proceso constitucional por completo independiente del procedimiento que motiva el acto reclamado, y en el que figuran como

³⁷ Emilio Rabasa. *El artículo 14*, publicado en 2ª edición conjuntamente con *El juicio constitucional*, México, 1955, pp. 95-97.

³⁸ Rabasa. *El artículo 14*, p. 97.

³⁹ Rabasa. *El artículo 14*, pp. 98 y 99.

partes, el titular de un derecho subjetivo público y los órganos del Estado que deben respetarlo, pero cuando a través del juicio se persigue la correcta aplicación de disposiciones legales, ordinarias, sólo se configura un recurso, que aunque tenga carácter extraordinario, no puede estimarse como independiente y autónomo del proceso en el cual se dictó la resolución que se impugna.⁴⁰

En la práctica muchas resoluciones de la Suprema Corte, en que se concede la protección de la justicia federal en contra de resoluciones judiciales o de laudos laborales, precisan que su efecto debe ser el de que se condene o se absuelva en la nueva resolución que debe dictar la autoridad responsable, efecto que a nuestro modo de ver no corresponde al de un juicio constitucional.

En el Congreso Constituyente de Querétaro el juicio de amparo no encontró opositores, sino que únicamente se ratificó la tesis que la jurisprudencia había sostenido en torno al artículo 14, y los principios fundamentales que se consagraron en la Constitución de 1857 pasaron a la de 1917.

Octavio A. Hernández da una definición del amparo que pretende abarcar sus elementos y características, que dice así:

El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades a fin de asegurar por parte de éstas y a beneficio de quien pide el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén.⁴¹

Este mismo autor enuncia las bases constitucionales del amparo como sigue:

1. Base de la instancia de parte agraviada;
2. Base de la existencia del agravio;
3. Base de la prosecución judicial del amparo;
4. Base de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo;
5. Base de la definitividad del acto reclamado;
6. Base del estricto derecho de la sentencia del amparo;
7. Base de la división de competencias;
8. Base de la substanciación del juicio;
9. Base de la suspensión del acto reclamado;
10. Base de la obligatoriedad de la jurisprudencia;

⁴⁰ Héctor Fix-Zamudio. *Juicio de amparo*, pp. 267 y 268.

⁴¹ Hernández. Ob. cit., p. 14.

11. Base del sobreseimiento por caducidad;
12. Base de la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo, y
13. Base de las sanciones a las autoridades responsables.⁴²

En la actualidad creemos que el juicio de amparo presenta varios aspectos que obedecen a lineamientos propios; Héctor Fix-Zamudio los divide y sistematiza de la manera siguiente:

A. El amparo como defensa de los derechos de libertad;

B. El amparo contra leyes, que tiende a proteger la supremacía constitucional contra los actos legislativos que infrinjan los preceptos constitucionales, pero sólo determina la desaplicación de la ley impugnada en el caso concreto en el cual se otorgó la protección;

C. El amparo-casación,

que tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país, y con ese carácter fue adoptado con todas sus consecuencias, por el artículo 14 de la Constitución de 1917; éste a su vez puede ser: penal, civil y laboral;

D. El amparo administrativo que se desdobra a su vez en dos aspectos: a)

como sustituto del llamado contencioso administrativo, cuando se utiliza para combatir las resoluciones o actos definitivos emitidos por órganos de la administración activa siempre que afecten los derechos de los particulares,

que actualmente se ha restringido por la más amplia competencia de que goza el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el artículo 22 de su Ley Orgánica de 1967, y en el orden local, con la reciente creación del Tribunal de lo contencioso-administrativo para el Distrito Federal, y b) configura un recurso de casación “cuando tiene por objeto el examen de la legalidad de las resoluciones de tribunales administrativos”.⁴³

Acceptamos en términos generales las consideraciones de Héctor Fix-Zamudio, sin embargo, pensamos que los aspectos ciertamente diferenciados del juicio de amparo pueden presentarse como sigue:

A. El amparo contra leyes contrarias a la Constitución, en que se busca la conservación de la supremacía de la propia Carta Magna, pudiendo observarse en él con plena claridad, el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia.

B. El amparo contra actos de autoridad que violan los derechos humanos. No compartimos la terminología de Fix-Zamudio que en este

⁴² Hernández. Ob. cit., pp. 74 y 75.

⁴³ Fix-Zamudio. *Juicio de amparo*, pp. 377-382.

aspecto sigue al jurista italiano Mauro Cappelletti, porque creemos que no hay razón para limitar la protección del amparo a los derechos de libertad, sino que debe entenderse extensivo a todos los derechos humanos.

C. El amparo como control de la legalidad, cuya base constitucional es la ratificación de la tesis jurisprudencial que elevaba a la categoría de derecho del hombre la correcta aplicación de la ley, por el Congreso Constituyente de Querétaro. Éste puede ser subdividido en: a) Amparo judicial, que puede ser en materia civil, penal y laboral, siendo su finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia de todos los tribunales del país. En estos casos el amparo tiene en realidad la naturaleza de recurso. b) El amparo administrativo cuando tiene por objeto el examen de la legalidad de las resoluciones emitidas por tribunales administrativos, entre nosotros, en materia federal, el Tribunal Fiscal de la Federación cuya competencia es limitada, pues si bien, y como ya hemos apuntado, su Ley Orgánica de 1967 la ha ampliado en relación con la que establecía el Código Fiscal de la Federación de 1938, ésta no agota la materia administrativa; más recientemente aún,⁴⁴ se ha creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuya competencia general está determinada por los artículos 1º y 21 de la Ley que lo creó y que consiste en “dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación”,⁴⁵ la competencia de este tribunal es más amplia y en principio se extiende a todo acto administrativo, desde luego, la sentencia que dicte este tribunal es susceptible de ser combatida en amparo; en estos casos, constituye también un recurso. c) Es, en cambio, un juicio cuando se trata del examen de la legalidad de los actos administrativos definitivos emitidos por la administración activa, es decir, los que aún escapan a la competencia de los tribunales administrativos.

El juicio de amparo como todas las instituciones políticas, ha evolucionado, y como dice Ignacio Burgoa:

... ha dejado de tener una tónica exclusivamente individualista para asumir perfiles de institución social que imparte su tutela indiscriminadamente a todo sujeto moral o físico, de derecho privado, social o público, en cuyo detrimento cualquier acto de autoridad quebrante el régimen jurídico en que se estructura el ser del Estado mexicano y en que se organizan y ordenan los múltiples y variados aspectos de su vida. Hemos sostenido,

⁴⁴ Por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el “Diario Oficial” de 17 de marzo de 1971.

⁴⁵ Parte relativa del artículo 1º de la Ley citada en nota anterior.

además —agrega Burgoa— y en puntual congruencia con esta concepción, que el juicio de amparo, incubado dentro de una ideología individualista y liberal, ha tenido la virtud de haber amoldado su procedencia y su teleología a las radicales transformaciones que en distintos órdenes y aspectos sociales y económicos ha experimentado la perenne evolución de nuestro país.⁴⁶

Así, el individuo, persona física, ha dejado de ser el único sujeto capaz de recibir agravio por parte de alguna autoridad y, por tanto, con derecho a solicitar amparo, y han aparecido otros sujetos que reúnen, según la terminología de Burgoa, la condición de gobernado, y ello se debe a que los artículos 14 y 16 de la Constitución sí resguardan bienes jurídicos susceptibles de pertenecer a la esfera de diferentes tipos de gobernados: personas físicas o individuos, persona jurídica en general y organismos descentralizados; pensamos en cambio que no puede considerarse con posibilidad de ser agraviado a organismo alguno integrante del gobierno por no ser precisamente gobernado. Sobre este punto, sin embargo, es importante observar que tratándose de resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en que se resuelven conflictos laborales suscitados entre los poderes federales o del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores, en que los primeros intervienen como sujetos patronales de la relación laboral, es posible que interpongan amparo combatiendo las citadas resoluciones.

La doctrina discute actualmente en torno a la validez del principio de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo.

Héctor Fix-Zamudio en su magnífico estudio sobre la división de poderes, que ya hemos citado en capítulo diverso, dice lo siguiente:

... expresamos ahora nuestra convicción de que, tratándose de declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes por la Suprema Corte de Justicia, se adopte el sistema de los efectos generales de la sentencia, independientemente de su desaplicación en el caso concreto en el cual surgió la inconstitucionalidad.

Cita el distinguido investigador mexicano algunos ordenamientos constitucionales extranjeros, como los de Colombia y Venezuela, que han introducido ya la eficacia general a las sentencias de inconstitucionalidad. Piensa que la suplencia de la queja introducida en 1951, tratándose de actos que se apoyan en disposiciones legales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, es un adelanto, pero que no es suficiente porque no abandona el principio de la relatividad sino sólo lo atenúa; piensa, por otra parte, que ante el peso de

⁴⁶ Ignacio Burgoa. *El amparo en materia agraria*, México, 1964, p. 9.

la tradición que apoya la relatividad pudiera adoptarse un sistema intermedio como el aceptado por el artículo 138 de la Constitución de la Provincia de Río Negro de la República Argentina, el cual establece que cuando la Suprema Corte local se ha pronunciado en tres ocasiones sobre la inconstitucionalidad de una ley también provincial, la ley queda suspendida y deja de tener vigor al publicarse el tercer fallo. Así, propone para México que cuando la Suprema Corte de Justicia estableciera en jurisprudencia obligatoria, que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publicara en el *Diario Oficial* de la Federación y a partir de ese momento dicha disposición legal quedaría sin efecto alguno para el futuro.⁴⁷

En algunas constituciones de Europa occidental se encuentra la idea de que las resoluciones del órgano de control de la constitucionalidad sean de alcance general, es decir, de efectos *erga omnes*, sin que dicho órgano sea sin embargo, de naturaleza política.

En Francia, en cambio, el órgano encargado del control de la constitucionalidad emite resoluciones de carácter general y su naturaleza es política. La Constitución de la Quinta República Francesa de 4 de octubre de 1958 estableció un Consejo Constitucional de naturaleza política, entre cuyas funciones esenciales está la de pronunciarse obligatoriamente, y antes de su promulgación, sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas y reglamentarias del Parlamento y respecto de cualquier otro ordenamiento a petición del presidente de la República, el primer ministro o los presidentes de las dos cámaras legislativas, con el efecto de que si el Consejo declara la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, éste no puede promulgarse.⁴⁸

En otras constituciones europeas la situación es diversa, pues se han establecido tribunales constitucionales específicos para conocer de las cuestiones constitucionales, con exclusión de cualquier otro organismo o autoridad.

Tuvo su origen en la Constitución austriaca de 1º de octubre de 1920, reformada substancialmente el 7 de diciembre de 1929, que en esta materia llevó a la práctica las ideas del jurista vienés Hans Kelsen sobre la justicia constitucional.⁴⁹

Así fue establecida la Corte Constitucional italiana en los artículos 134-137 de la Constitución de Italia de 1948. Esta Corte conoce de las siguientes cuestiones:

⁴⁷ Héctor Fix-Zamudio. *Valor actual del principio de la división de poderes*, en: "Boletín del Instituto de Derecho Comparado", números 58 y 59. México, 1967, pp. 92-98.

⁴⁸ Fix-Zamudio. *Veinticinco años de evolución...*, pp. 64-66.

⁴⁹ Fix-Zamudio. Ob. cit., ult., p. 68.

A. Las cuestiones de la constitucionalidad de las leyes y de los actos que tengan fuerza de ley, de la República y de las regiones.

B. De los conflictos de atribuciones entre la nación y las regiones o de éstas entre sí.

C. De las acusaciones contra el presidente de la República y los ministros, según la Constitución.

D. De la decisión sobre cuál sea la competencia que ha de resolver la impugnación por el gobierno, de una ley regional.

E. Del juicio sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las peticiones de referéndum derogatorias.⁵⁰

El aspecto más importante es el del control de la constitucionalidad de las leyes, que puede llevarse a efecto por dos medios: uno incidental o prejudicial y el otro por vía de acción directa. En ambos supuestos, si la Corte Constitucional estima que existe contradicción entre el ordenamiento combatido y la Constitución, su resolución asume efectos generales, *erga omnes*, pues como lo señala Fix-Zamudio, el artículo 136 de la Constitución dice: “Cuando la Corte declara la inconstitucionalidad de una disposición legal o de un acto con fuerza de ley, la norma cesará de tener eficacia a partir del día siguiente a la publicación de la decisión.” Además, opera la desaplicación de la misma disposición en el caso concreto en el cual surgió, y en todas las situaciones jurídicas que no se hubiesen consumado; en materia penal, inclusive para casos ya resueltos.⁵¹

Igualmente en la Constitución de la República Federal de Alemania, de 1949, se estableció un Tribunal Constitucional Federal. Subsisten, sin embargo, tribunales constitucionales de carácter local, establecidos anteriormente por las constituciones de algunos de los países, los cuales, por otra parte, están reconocidos por la Constitución federal (véase por ejemplo el artículo 100) y que funcionan paralelamente con el Tribunal Constitucional Federal.⁵²

Las facultades del Tribunal Constitucional Federal son más amplias en Alemania que en Italia, incluyendo también el control de la constitucionalidad de las leyes locales o federales, el conocimiento de los conflictos de derecho público entre la federación y los países y de éstos entre sí. Respecto a la primera existen los dos medios que se señalaron respecto a la Constitución de Italia: uno de carácter incidental o prejudicial y otro por vía de acción directa. En ambos casos la resolución que dicte el Tribunal Constitucional Federal tiene eficacia general, si declara la incons-

⁵⁰ Fix-Zamudio. Ob. cit., ult., pp. 70 y 71.

⁵¹ Fix-Zamudio. Ob. cit., ult., pp. 71 y 72.

⁵² Fix-Zamudio. Ob. cit., ult., pp. 74 y 75.

titucionalidad del ordenamiento combatido y se traduce en su derogación en cuanto la decisión es publicada en el periódico oficial.⁵³

Se dice también, en contra del principio de la relatividad, que es contrario a la igualdad humana, pues mientras unos —quienes promueven amparo— no se ven afectados por una disposición inconstitucional, otros —los que no lo promueven, muchas veces por ignorancia o por falta de recursos— tienen que sufrirla.⁵⁴

Por su parte, Ignacio Burgoa sostiene que el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo es uno de los

más importantes y característicos del juicio de amparo y cuya aplicación práctica también ha contribuido a que dicha instancia sobreviva en medio de las turbulencias de nuestro ambiente político y social.⁵⁵

Por nuestra parte, creemos que el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo debe subsistir entre nosotros; de admitirse que se diera a dicha sentencia efectos generales se propiciaría un franco enfrentamiento entre los órganos legislativo y judicial, pues este último quedaría en posibilidad de derogar las leyes expedidas por aquél, e igualmente, impediría al ejecutivo aplicar las leyes que llegará a estimar el órgano judicial como inconstitucionales. Este argumento se viene repitiendo desde los tiempos de Rejón y de Otero y puede decirse que fue el que los condujo a adoptar el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo. En otros países en que rige el principio de la generalidad la confianza en el órgano judicial es absoluta, cosa que no sucede desgraciadamente entre nosotros.

De cualquier modo, el juicio de amparo constituye hoy el mejor instrumento de defensa de las personas, individuos o personas físicas, personas jurídicas incluyendo a los organismos públicos descentralizados, así como los sujetos plurales considerados en materia agraria —ejidos, núcleos de población— en contra de los actos de cualquier autoridad que no sean estrictamente constitucionales o legales. Tan es así que esta institución, la más mexicana entre las que funcionan en la estructura jurídico-política nacional, ha sido la inspiración de legislaciones de otros países en que se han incluido instituciones semejantes.

⁵³ Fix-Zamudio. Ob. cit., ult., pp. 76-79.

⁵⁴ Jorge Carpizo. *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1969, p. 329.

⁵⁵ Burgoa. *El juicio de amparo*, p. 281.