

LA FUNCIÓN DEL AMPARO MEXICANO EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Felipe TENA RAMÍREZ

SUMARIO: *Nota preliminar. I. El amparo mexicano, medio protector de los derechos humanos. II. Influencia del medio en la aparición del amparo. III. Los antecedentes inmediatos del amparo. IV. Las fuentes del amparo. V. El amparo en el Acta de Reformas. VI. El amparo en la Constitución de 1857. VII. Otras funciones adicionales del amparo. VIII. El amparo en el ámbito internacional. Notas.*

NOTA PRELIMINAR

A fin de situar y delimitar su alcance, conviene relacionar el título del presente estudio con el que sus organizadores han señalado como tema general para la Sesión de Enseñanza sobre la Protección Internacional de los Derechos del Hombre, en cuanto a su balance y perspectivas.

Dentro de ese contexto, consideraremos que el amparo mexicano ha de ser analizado, no exclusivamente dentro de nuestro derecho nacional, sino también y preferentemente en cuanto instrumento jurídico susceptible de cumplir en otros países una función semejante a la que en el nuestro desempeña, de protección de los derechos del hombre.

Mas tal protección que el amparo asume en nuestro derecho interno, no cabe trasladarla, por ahora, al ámbito internacional en el sentido de encomendar su aplicación a órganos ejecutivos internacionales. Aunque la llamada expansión internacional del amparo se inició en dicha dirección, pronto se advirtió que es preferible, por más llevadero a la práctica, que los compromisos internacionales tengan por único objeto incorporar al derecho interno de cada país signatario una figura jurídica semejante al amparo mexicano, como medio idóneo de realizar el fin propuesto.

Entiéndase, pues, que los pactos internacionales que aquí se tratan

no imponen, sino sólo proponen, que se tome cuenta la experiencia mexicana del amparo en la adopción de instrumentos jurídicos suficientemente eficaces para la protección de los derechos humanos dentro del orden interno de cada país. En cumplimiento del compromiso contraído, cada país compromisario puede elegir la técnica que su propia tradición jurídica aconseje. En ese intento, México ofrece su experiencia más que secular del amparo, sin jactancia inútil, sólo como testimonio de su convicción.

A fin de aceptar o no, para mejorar acaso nuestra institución, se necesita ante todo tener noticia de ella, así sea en sus rasgos esenciales, como son aquellos que pueden servir para el desempeño de la misión a que se le convoca más allá de las fronteras de su lugar de origen.

Los renglones que siguen están destinados, por ello, a dar breve noticia del proceso histórico del amparo mexicano con miras a su proyección en cuanto defensor de los derechos humanos, así como a las realizaciones en ese sentido alcanzadas hasta ahora en el ámbito de los compromisos internacionales.

I. EL AMPARO MEXICANO, MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La institución jurídica denominada amparo, nacida en México el año de 1847, surgió con la finalidad exclusiva de proteger los derechos humanos contra la acción arbitraria de las autoridades públicas.

Sin embargo, más tarde, a través de largos años de ejercicio, el amparo ha ampliado su influencia protectora a otras zonas del derecho mexicano, siempre a título de defensor del individuo; pero de todas maneras con un alcance tan vasto que, por una parte, incluye en el ámbito de su control casi todo el sistema jurídico del país y, por otra parte, para justificar su expansión ha necesitado erigirse también contra las violaciones indirectas y subsidiarias de los derechos humanos.

Para el debido conocimiento del amparo en cuanto defensor genuino de los derechos humanos, conviene distinguir claramente esta función, que es para la que fue creado y que todavía conserva, de las otras funciones accesorias con que se le ha dotado en el transcurso del tiempo. La primera es, no sólo la que imprime su fisonomía característica a la institución, sino también la que autoriza a adoptar el amparo por cualesquiera otros países que busquen un instrumento idóneo para la defensa de los derechos humanos. Las demás encomiendas, aunque interesan sobremanera a la vida jurídica de México,

no se estudian aquí sino sólo en cuanto nos permitirán aislar, en toda su pureza y relieve, el cometido primordial de defensor de los derechos humanos que por título propio y originario asume el amparo.

En prosecución del objetivo esbozado, conviene ante todo esclarecer cuáles fueron los factores de índole histórica y sociológica que favorecieron o determinaron la aparición en México del instituto del amparo.

II. INFLUENCIA DEL MEDIO EN LA APARICIÓN DEL AMPARO

La historia de México explica, con sus urgencias sociales y políticas, la imperiosa necesidad que se presentó a mediados del siglo XIX para descubrir una técnica jurídica que permitiera salvaguardar a las personas, en sus derechos de tales, frente a los atentados del poder público.

Al iniciarse en la vida independiente, México heredaba de la Colonia abrumadores problemas de orden social y político.

En lo social, no existía propiamente una diferencia, sino más bien un abismo insalvable, entre las dos grandes clases en que se dividía la población de Nueva España: la de los españoles por un lado, dueños de todo el poder económico, el gobierno y la cultura, y por el otro lado la de los indios, mestizos y castas, destituidos de todo lo que era patrimonio exclusivo de la primera clase. Un testigo insospechable, Manuel Abad y Queipo, estimaba a principios del siglo XIX que la población de Nueva España se componía de cuatro millones y medio de habitantes, de los cuales la clase de los españoles representaba un décimo del total. Entre las dos clases —decía— “no hay graduaciones o medianías: son todos ricos o miserables, nobles o infames”.¹

Al estallar la guerra de independencia en 1810, fueron esas masas formadas por tres siglos de abyección las que se lanzaron al pillaje y a la matanza, impulsadas por un instinto primario de represalia. Al consumarse la independencia, siguieron sirviendo a la causa del desorden, sin que los gobiernos pusieran en ellas su atención, solicitada como estaba por otros inmediatos y apremiantes problemas.

En el aspecto político, para nada podía contarse con el concurso de la clase ciudadana, desprovista en su inmensa mayoría de toda pre-

¹ “Representación sobre la inmunidad personal del clero; diciembre 11 de 1779”. Publicada en *Colección de los escritos más importantes que en diferentes épocas dirigió al gobierno D. Manuel Abad y Queipo, obispo electo de Michoacán, México, 1813*, p. 50.

paración cívica, lo cual era de atribuir no sólo a su deplorable condición social, sino también a que el régimen político de la Colonia había impedido todo conato de gobierno propio.

No existió en Nueva España una organización política que hubiera podido sobrevivir o servir de modelo al separarse la Colonia de la metrópoli. La autoridad discrecional del virrey, sus relaciones imprecisas con las demás autoridades, la ausencia de facultades exclusivas de éstas, todo ello no era sino un reflejo de la voluntad absoluta del monarca, pivote del sistema. Suprimida la voluntad del rey, era imposible que subsistiera el sistema que irradiaba de su persona. Ni como enseñanza para el pueblo, mientras existió, ni como modelo para el país independiente, podía servir el régimen colonial. Por eso, a partir de la hora de su independencia, México tuvo que improvisarlo todo: la capacidad cívica y la organización constitucional.

En el empeño nunca satisfactoriamente cumplido de organizarse desde el punto de vista constitucional, México empleó la totalidad de sus esfuerzos, desde antes de la consumación de su independencia en 1821 hasta la expedición de la Constitución de 1857. La bandera de los movimientos armados que poblaron ese periodo era casi siempre una nueva expresión constitucional, que se consideraba apta para reemplazar a la vigente. En plena guerra de insurrección el Congreso de Anáhuac, convocado por José María Morelos, había expedido la Constitución de Apatzingán de 1814, y a partir de la independencia hasta 1857, otras diez asambleas constituyentes se reúnen, animadas del propósito de acertar con la fórmula salvadora.

En el camino a seguir para realizar el propósito común, había ciertamente diferencias irreductibles entre los partidos extremos. Pero algo los identificaba a pesar de ellos mismos, y era el perseverante empeño de rescatar la dignidad humana de los ultrajes del poder arbitrario. La república o la monarquía, el federalismo o el centralismo, la conservación o el repudio de la organización preexistente, todo eso tenía por meta final y común la dignificación de la persona, la exclusión de los derechos humanos de la acción desbordante y abusiva de la autoridad.

Los frecuentes y a veces grotescos ultrajes a los derechos humanos por parte de gobiernos inestables y débiles que solían asumir arrogancias de dictadura, explican el empeño a que acaba de aludirse.

No para exhibir las lacras de una época que por fortuna hace tiempo quedó atrás, sino con objeto de presentar el lastimoso estado social que hizo necesaria la invención de una defensa específica de la persona, referiremos dos casos típicos de atentados a los derechos hu-

manos que llevaron a cabo por aquel tiempo nada menos que los poderes más altos del país, con la tranquilidad de quien está realizando actos plenamente regulares.

En 1829, el presidente de la República, aduciendo facultades extraordinarias que la Constitución no admitía, declaró nulo un testamento; hizo a un lado a la autoridad judicial, porque "seguido este negocio por los trámites judiciales ordinarios se hará interminable"; reconoció a los herederos *ab intestato*, a cambio de que hicieran donación a la hacienda pública de 40,000 pesos en efectivo y 60,000 en capitales, "pues de esta suerte la misma hacienda pública es beneficiada"; ordenó a los albaceas testamentarios la entrega inmediata de los bienes, "sin admitirseles a los albaceas reclamo ni oposición, pues para este sólo caso quedan sin efecto las disposiciones de las leyes de que puedan prevalerse"; por último, el cumplimiento de la determinación debería llevarse "inmediatamente a puro y debido efecto" por la comandancia militar.²

En 1833 el Congreso General expidió la ley que en la colección de atentados de la época se llama "La Ley del Caso". En ella se ordenaba la expulsión del país por seis años de los individuos que enumeraba "y cuantos se encuentren en el mismo caso". Ninguna regla se fijaba para determinar cuál era el caso a que se refería la ley; en forma general se encomendaba "a las autoridades" la aplicación de la misma y se suponía que los estados podían llevar a cabo expulsiones de su territorio.³

Esos y otros hechos parecidos denunciaban una situación social en disolución. Pero de la hondura del mal iba a surgir al cabo una aspiración de libertad. Como en una reacción, igual en intensidad y contraria en el sentido, los pensadores de la época concurrían al general designio de que, independientemente de la organización constitucional que se adoptara, era preciso señalar de modo concreto los derechos del hombre y dotarlos de un medio de defensa suficientemente eficaz.

El atropello de los derechos humanos podía provenir lo mismo de las autoridades que de los particulares. Uno de los aciertos de la época consistió en distinguir entre los agentes del atentado, destinando diverso tratamiento a la autoridad y al particular. Cuando dimanara de individuos sin investidura de autoridad, la lesión de los derechos del hombre debía ser sancionada por la acción punitiva ordinaria del Estado. Mas cuando eran los agentes mismos del Estado quienes, prevaleándose de su autoridad y de la fuerza pública, invadían y me-

² Moreno, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo*, México, 1902, p. 743.

³ Moreno, *op. cit.*, p. 745.

noscababan sin derecho la zona reservada al particular, entonces la defensa tenía que organizarse dentro del derecho político. Por eso fue que la protección de los derechos humanos se orientó por los cauces del derecho constitucional.

En esa búsqueda se confundieron y entremezclaron durante algún tiempo conceptos que, aunque afines, eran diversos. La preservación de la ley suprema como mero instrumento de gobierno, la enumeración de los derechos fundamentales del hombre como materia distinta de la organización de los mismos derechos, fueron temas cuya cabal diferencia sólo se alcanzó con el tiempo y la experiencia.

Así fue como en la Constitución federalista de 1824, la primera que rigió en México después de su emancipación, sólo se consignaron dispersos algunos derechos de la persona; pero sin que se les hubiera dotado ni a ellos ni a la parte orgánica de la Constitución, de ninguna clase de defensa.

La Constitución centralista de 1836, que sustituyó a la anterior, preocupóse de formar un catálogo sistemático de los derechos del hombre, así como de instituir un medio de defensa de la propia ley suprema.

Para esto último se creó un órgano especial, llamado Supremo Poder Conservador, al que se le confirió la facultad, entre otras cosas, de declarar la nulidad de las leyes y de los actos de los poderes constituidos que fueron contrarios a la Constitución, a solicitud de los órganos de poder a quienes se otorgaba la titularidad de la acción correspondiente. El sistema así ideado cubría a toda la Constitución, y como dentro de ella figuraba un catálogo de los derechos del hombre, era perceptible que también estos últimos quedaban dentro del sistema protector.

El Poder Conservador fracasó en la práctica; al desaparecer en 1841 con la Carta que lo había creado, su memoria ha merecido desde entonces, hasta nuestros días, permanentes y generales censuras. Sin embargo, al sistema de 36 debe reconocérsele el mérito de haber sido el primero que ensayó en la Constitución un control de la constitucionalidad, lo que sirvió de estímulo para que otros corrigieran y mejoraran el sistema.

En lugar de encomendar la defensa constitucional a un órgano político, según lo había hecho la Constitución de 36, se pensó para ese encargo en el órgano judicial. En este tránsito de lo político a lo judicial, que se inicia en México el año de 40 y concluye en el de 57, se advierte la poderosa y decisiva influencia de Alexis de Tocqueville, a través de su obra *La democracia en América*. Nos proponemos

señalar a continuación los sucesivos momentos, dentro del periodo indicado, en que la tesis de Tocqueville aparece orientando y estimulando el pensamiento jurídico y político de los dirigentes mexicanos, hasta culminar en el juicio de amparo, creación original que ya no será obra de imitación, sino de fecundación.

III. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL AMPARO

La primera edición de *La democracia en América* apareció en francés en 1835 y al año siguiente se publicó en París la traducción española de Sánchez de Bustamante.

La primera huella de la obra entre nosotros se descubre en 1840, cuando con motivo de un proyecto de reformas constitucionales que en ese año elaboró una comisión de diputados, el integrante de dicha comisión, José Fernando Ramírez, formuló un voto particular, en el que sin mencionar a Tocqueville, claramente alude a su obra cuando dice:

Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte, no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia. . . Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía en mi concepto reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales, reclaman 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.⁴

En el camino que empezamos a recorrer, tales palabras no indican por lo pronto sino la conveniencia de trasladar a otro órgano (el judicial) las funciones políticas que tenía el Poder Conservador y que se ejercitaba a solicitud de determinadas autoridades y no de los individuos perjudicados.

A finales del mismo año de 1840 se sometió a la consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del Estado, elaborado principalmente por Manuel Crescencio Rejón.

Al igual que en el pensamiento de Ramírez, influyeron en el de Rejón las ideas de Tocqueville y la aversión al Poder Conservador;⁵

⁴ *Leyes fundamentales de México*, Dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez novena edición, México, 1980, p. 297.

⁵ Además de mencionar expresamente a Tocqueville, su influencia aparece clara

pero en la obra del político yucateco fue donde hallaron aquéllas su formulación jurídica, merced a la cual iban a ingresar poco tiempo después en nuestro derecho público federal.

El proyecto entrega el control de la constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia "para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado". Como se ve, la protección de la Constitución se erige únicamente frente al Congreso pues frente al Ejecutivo sólo queda defendida la legalidad, es decir, la obra del Congreso. Por otra parte, se involucran indebidamente en la protección los derechos políticos.

Además de la custodia de la parte orgánica de la Constitución, el poder judicial tiene en el proyecto de Rejón la de "proteger el goce de las garantías individuales al oprimido". Pero en todo caso, el poder judicial sólo puede obrar a petición del agraviado y en beneficio exclusivamente del propio agraviado que solicita la protección; éste es el acierto de Rejón que habría de dar a nuestro juicio de amparo su característica esencial.

Tampoco se hace de él (del poder judicial) un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor del legislativo, entraría abiertamente en la escena política... Sus sentencias, pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se suspenderá si 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.⁶

En los artículos 53, 63 y 64 de la Constitución yucateca de 41 se concretaron las ideas de Rejón. La Suprema Corte conocía del am-

en las siguientes palabras del proyecto: "En los Estados Unidos de Norteamérica la Corte Suprema está encargada de ejercer, no sólo atribuciones judiciales, sino también otras que son enteramente políticas... Su poder es inmenso, pero siendo de pura opinión y no descansando en la fuerza bruta de las armas, busca siempre la equidad y la justicia para no perder el prestigio en que se apoya la sumisión que se le debe." Y en cuanto a la crítica al Poder Conservador, se contiene en el siguiente párrafo: "Se hará también innecesaria la creación de un Poder Conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política, sea el árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos." (Montiel y Duarte, *op. cit.*, tomo III, pp. 157 y 158).

⁶ Montiel y Duarte, *Compilación*, tomo III, p. 158.

paro contra actos inconstitucionales de la legislatura y contra actos inconstitucionales o ilegales del gobernador; aquí ya se amplía en relación con el ejecutivo la protección de la constitucionalidad. Los jueces de primera instancia conocían del amparo contra los actos inconstitucionales de cualesquiera funcionarios que no correspondieran al orden judicial; esto quiere decir, en nuestro concepto, que la competencia de tales jueces se enderezaba contra los actos de autoridades que, además de no ser judiciales, fueran distintas de los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, cuyos actos sólo podrían ser juzgados por la Suprema Corte. Por último, de los actos inconstitucionales de los jueces tocaba conocer a sus respectivos superiores, tal como ahora se enmienda en una posterior instancia ordinaria la violación a una ley de fondo o de procedimiento. En todos esos casos correspondía a la autoridad judicial "amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección. . . limitándose. . . a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada".

Evidentemente que a más de un siglo de distancia, después de practicarse durante más de setenta años el sistema, podemos señalar defectos en el ensayo de Rejón. Pero en él cabe subrayar, como elementos importantes, los siguientes: la defensa de la Constitución, así como de los derechos individuales, se encomienda al poder judicial, en lugar de un órgano político; la actividad judicial en tales casos sólo puede despertarse a petición del agraviado; el procedimiento judicial culmina en una sentencia, con eficacia únicamente para el particular quejoso y para el caso concreto que motiva la reclamación, con lo que se excluyen las apreciaciones generales y se evita la derogación de la ley tachada de inconstitucional.

En 1842, el año siguiente del proyecto yucateco, el Congreso Constituyente reunido en la capital de la República conoció de tres proyectos de Constitución, de los cuales el más importante es el formulado por la minoría de la comisión, que estaba integrada por Juan José Espinosa de los Monteros, Octaviano Muñoz Ledo y Mariano Otero, este último el principal autor del proyecto. Allí se proponía un sistema mixto de defensa de la Constitución, manifiestamente inferior al de Rejón, pues sólo en forma limitada consagraba el control judicial, referido a los derechos individuales, y aun así no alcanzaba a proteger contra las violaciones cometidas por las autoridades judiciales y por las autoridades federales de toda índole.

En el Congreso de 1846, Rejón dio a conocer concisamente sus ideas sobre el control judicial, proponiendo "que los jueces de primera instancia amparen en el goce de los derechos a los que les pidan su

protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial" y "que de la injusta negativa de los jueces a otorgar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos, conozcan sus respectivos superiores".

En 1847 las ideas de Rejón, expuestas en sendos folletos publicados en Mérida y en México y sostenidas en la tribuna del Congreso General, debieron seducir a Otero, quien con el propio Rejón, con Espinosa de los Monteros, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta, integró la comisión de Constitución en el Congreso Constituyente que inició sus labores en diciembre de 1846.

Fue entonces cuando ocurrió un caso, a la par curioso y trascendental en la historia de nuestro derecho. Rejón, el autor indiscutible de la organización del amparo, no sostuvo su sistema en el seno de la Comisión, sino que con Zubieta y Cardoso propuso la restauración lisa y llana de la Constitución de 24, por temor de que la República quedara sin ley suprema si se empleaba el tiempo en discutir reformas; en cambio, Otero completamente solo (Espinosa de los Monteros quedó excluido), aprovechó como suyo lo principal del sistema de Rejón, lo formuló magistralmente y al fin lo hizo triunfar en el seno de la asamblea, al conseguir la aprobación del Acta de Reformas, entre cuyos puntos más importantes quedaron consignadas la inviolabilidad de los derechos de la persona y la institución del amparo. Al servicio del pensamiento de Rejón se puso la voluntad de Otero; los juristas mexicanos no pueden escatimar su reconocimiento a ninguno de los dos.

Corría el año de 1847. Apenas a un cuarto de siglo de su independencia, el país presentía desvanecerse, en una guerra internacional adversa, los últimos vestigios de la nacionalidad. Parecía acercarse el final de una nación avasallada por la discordia, la anarquía y la penuria. La síntesis de la época habría de hacerla poco después el presidente Arista ante el Congreso, con estas decepcionadas palabras:

Entre nosotros, los males sociales son orgánicos; todo aparece contrapuesto y heterogéneo, como las razas que pueblan nuestro territorio; y en la obstinada lucha que mantienen el progreso y el retroceso del país, los poderes no pueden tener un asiento sólido, y parece que nos amaga como situación normal un estado perpetuo de anarquía.⁷

Fue en estos momentos finales de la esperanza, los de mayor angus-

⁷ *Informes y manifiestos de los poderes ejecutivo y legislativo de 1821 a 1904*, México, 1905. Informe de 1852, tomo III, p. 335.

tía que ha conocido la historia de México, cuando los hombres de la época ya sólo pensaron en salvar de la catástrofe la dignidad humana, como principio de futura recuperación. Y así fue como el 22 de mayo de 1847, a escasos cuatro meses del día en que el pabellón extranjero habría de izarse en el Palacio Nacional de México, se publicó el Acta de Reformas, donde nació el amparo como medio de proteger los derechos fundamentales del hombre contra la acción injustificada de la autoridad.

IV. LAS FUENTES DEL AMPARO

Nos proponemos investigar a continuación, no lo que pudo haber influido, sino aquello que real y probadamente influyó en la aparición del amparo desde el punto de vista jurídico.

Mucho se ha discutido en México acerca de las fuentes del amparo. Por este camino es posible llegar hasta el derecho romano, o bien situar los orígenes en el derecho aragonés o en el de la Colonia, o por último ponerlos en el *habeas corpus* o en el derecho constitucional norteamericano. Pero nada de esto significa otra cosa sino que existe semejanza entre instituciones que, sin conocerse entre sí, persiguieron fines análogos.

Lo que interesa para nuestro objeto es precisar —hasta donde es posible en el estado actual de la investigación— lo que tomaron por modelo o guía los constructores del amparo, a fin de localizar por exclusión aquello que de original tuvo su obra.

Hemos visto que a partir de 1840, bajo la exclusiva influencia de Tocqueville, se inició la tentativa de confiar al órgano judicial el control de la constitucionalidad y, más tarde, la defensa de los derechos humanos. En esta trayectoria pudimos observar las etapas siguientes: 1a. se propone otorgar a la Suprema Corte la custodia de la Constitución, mediante acción deducida por los poderes públicos (voto particular de 1840); 2a. corresponde al poder judicial la defensa, no sólo de la Constitución, sino también de los derechos de la persona, en uno y en otro caso mediante acción del particular agraviado y en beneficio exclusivo de este mismo (proyecto de Rejón); 3a. se retira del órgano judicial el control de la constitucionalidad para encomendarlo a órganos políticos y se le conserva únicamente la protección de los derechos de la persona (proyecto de la minoría de 42).

Un paso más en el anterior recorrido, nos pone ahora en presencia del cuarto sistema, en el que desembocaron los otros tres, o sea el del Acta de Reformas de 47. A reserva de estudiarlo en sí mismo más

adelante, y con objeto de relacionarlo por ahora con los tres que le precedieron, adelantamos que en este sistema se vuelve a confiar el control de la constitucionalidad a órganos políticos, mientras que la defensa de los derechos individuales se conserva en el órgano judicial, ahora mediante el juicio llamado de amparo.

Por lo tanto, de los cuatro sistemas descritos, hay tres donde la defensa de la Constitución incumbe a órganos políticos y tres en los que la protección de los derechos individuales pertenece al órgano judicial. El Acta de Reformas es síntesis de las dos clases de sistemas, al acoger con sus respectivas finalidades una y otra de las dos formas de control.

Con ello el Acta se apartó del sistema norteamericano. Por lo que hace al órgano político, es claro que en Norteamérica no existe ni el menor vestigio de su existencia como defensor de la Constitución; conocida o no esa circunstancia por Mariano Otero, autor del Acta de Reformas, es lo cierto que al encomendar la defensa de la parte orgánica de la Constitución a órganos políticos con alcances de generalidad, repudió ostensiblemente en este punto el sistema norteamericano y se sometió a la tradición nacional que tenía su punto de partida desde el año de 1836.⁸

⁸ Los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas, que instituyeron el control de la constitución, decían así:

Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de la Legislatura, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

Adviértase que aunque en el último de los artículos citados se dice que el reclamo de inconstitucionalidad se hará ante la Suprema Corte, sin embargo a ésta solamente se le confía la siguiente intervención: recibir la reclamación, transmitirla para su examen a las legislaturas de los estados, recibir los votos de éstas y publicar el resultado de la votación. Esta intervención de la Corte, puramente de enlace y computadora, no alcanzaba ciertamente a imprimir carácter de judicial al control en el Acta, el cual era político al encomendarse la decisión a las legislaturas y tenía, además, efectos de generalidad, por todo lo cual divergía profundamente, tanto del sistema norteamericano de defensa de la Constitución, cuanto del sistema de amparo de los derechos individuales que el Acta establecía en su Artículo 25.

Por lo que hace a la protección de los derechos individuales, sin duda que el sistema del Acta quiso inspirarse en el norteamericano; pero de hecho sólo tuvo en cuenta la información que al respecto proporcionaba la obra de Tocqueville, la cual no pretendía exponer en detalle la organización y la dinámica de aquel sistema, sino sólo presentar sus características esenciales. Nuestras gentes de la época —como vamos a verlo— no conocían en sí mismo el sistema de defensa constitucional de los Estados Unidos; gracias a ello estuvieron impedidos de copiarlo, y con la sola información de *La democracia en América* —tan lacónica cuanto persuasiva— se aplicaron a inventar un sistema, en el que para la defensa de los derechos humanos utilizaron los datos esenciales suministrados por Tocqueville.

Según ya lo hemos observado para el año de 47 *La democracia en América* era el libro de moda entre los políticos mexicanos.⁹ Acaso

⁹ En el volumen primero, capítulo vi de la primera parte de *La democracia en América* expuso Alexis de Tocqueville los rasgos del poder judicial en los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política. Allí figuran los siguientes párrafos, sin duda los que mayor influencia ejercieron en el pensamiento mexicano contemporáneo:

En los Estados Unidos, la constitución está sobre los legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley; es, pues, justo que los tribunales obedezcan a la constitución, preferentemente a todas las leyes. Esto deriva de la esencia misma del poder judicial: escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, es, en cierto modo, el derecho natural del magistrado.

Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la constitución, puede rehusarse a aplicarla. Ese es el único poder privativo del magistrado norteamericano y una gran influencia política dimana de él.

Hay en efecto, muy pocas leyes que por su naturaleza escapen durante largo tiempo del análisis judicial, porque hay muy pocas que dejen de herir un interés individual, que los litigantes puedan y deban invocar ante los tribunales.

Los norteamericanos han confiado a sus tribunales un inmenso poder político, pero, al obligarlos a no atacar las leyes sino por medios judiciales, han disminuido mucho los peligros de ese poder.

Si el juez hubiera podido atacar las leyes de una manera teórica y general, si hubiese podido tomar la iniciativa y censurar al legislador, hubiera entrado brillantemente en la escena política convertido en campeón o adversario de un partido, suscitando todas las pasiones que dividen el país a tomar parte en la lucha. Pero cuando el juez ataca una ley en un debate oscuro y sobre una aplicación particular, oculta en parte a las miradas del público la importancia del ataque. Su fallo sólo tiene por objeto lesionar un interés individual, pero la ley no se siente herida más que por casualidad.

Por otra parte, la ley así censurada está destruida: su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin.

Además, se comprende sin dificultad que, al conceder a un interés particular el derecho a provocar la censura de las leyes y al ligar íntimamente el proceso hecho a la ley con el proceso hecho a un hombre, se asegura que la legislación no sea atacada. En este sistema, no se ve expuesta a las agresiones diarias de los partidos. Al señalar las faltas del legislador, se obedece a una necesidad

para no caer en el lugar común de citarlo, Otero no menciona el nombre de Tocqueville, pero son sin duda las ideas que circulaban del pensador francés las que inspiraron el siguiente párrafo del voto particular con que Otero hizo preceder al Acta de Reformas:

No he vacilado en proponer al Congreso que se eleve a grande altura al poder judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra los atentados del ejecutivo o del legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley, ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente.¹⁰

Las palabras acabadas de citar hacen referencia al sistema norteamericano únicamente en relación con la defensa de la ley suprema, no en cuanto ese sistema pudiera servir para protección de los derechos humanos. En tales condiciones, dichas palabras sólo podían entenderse como anuncio y explicación de que en el articulado del Acta se iba a adoptar, precisamente en defensa de la Constitución, el descrito sistema de los Estados Unidos; pero no fue así. Por una especie de transposición, tan imprevista cuanto inexplicable, los artículos del Acta hicieron a un lado el control judicial de la constitucionalidad, cuyo elogio figuraba en el preámbulo, y en su lugar acogieron el control político, de los artículos 22, 23 y 24, con el que nada tenían que ver aquel elogio ni el sistema norteamericano. En cambio, esas mismas palabras del voto particular de Otero iban a servir, aunque sin manifestarlo su autor, para explicar el artículo 25 del Acta, donde se instituía el amparo, destinado a proteger, no la ley constitutiva, sino los derechos individuales. Este desvío o cambio de ruta, por virtud del cual la intención expresada en la exposición de motivos se resolvió a fin de

real: se parte de un hecho positivo y apreciable, puesto que debe servir de base a un proceso.

Estrechando en sus límites, el poder concedido a los tribunales norteamericanos de pronunciar fallos sobre la anticonstitucionalidad de las leyes, forma aún una de las más poderosas barreras que se hayan levantado nunca contra la tiranía de las asambleas políticas.

¹⁰ *Leyes fundamentales*, p. 465.

diferente realización positiva, es lo que imprimió cierta originalidad a la institución mexicana.

Hasta donde lo permite el presente estado de la investigación, no es de suponer que ese cambio de frente hubiera obedecido al conocimiento cabal de las instituciones norteamericanas. Lejos de ello, todo induce a pensar que dichas instituciones, en el aspecto a que se reduce el presente estudio, eran desconocidas por el autor del Acta y por sus predecesores.

En efecto, la Constitución de Filadelfia había servido de modelo a la mexicana de 1824. Del constituyente instalado en octubre de 1823, decía un testigo presencial, Lorenzo de Zavala:

En el mes de octubre de 1823 se instaló solemnemente el nuevo congreso. .. Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.¹¹

Sin embargo, a pesar de que la Constitución norteamericana fue imitada y en parte copiada literalmente por la nuestra de 24, el solo texto de aquélla no era bastante para dar a conocer el desarrollo de instituciones que, como la Suprema Corte de Justicia, habían desplegado en el derecho público de los Estados Unidos una importancia no prevista ciertamente en la Constitución.

Para darse cuenta del papel que había asumido la Corte norteamericana como defensora de la Constitución, habría sido necesario mucho más que el conocimiento de los textos literales de la Carta de Filadelfia.

No existe indicio alguno de que a los juristas y los políticos mexicanos de la primera mitad del siglo XIX les hubiera llegado noticia del capítulo LXXVII de *El Federalista*, donde Hamilton exponía el papel que debe corresponder al órgano judicial cuando se presentare discrepancia entre la ley superior y la ley secundaria, caso en el que "debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de los mandatarios", con lo que se reconocía en el órgano judicial la atribución de declarar la validez del ordenamiento secundario frente al superior. Tampoco hay noticias de que en México se hubiera conocido, hacia 1847, la ley del Congreso de los Estados Unidos de 24 de septiembre de 1789 (conocida con el nombre de

¹¹ Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808*, México, 1845; tomo I, p. 196.

Judiciary Act), en virtud de la cual las cortes federales de justicia asumieron la competencia de declarar la inconstitucionalidad de las leyes de los estados cuando eran contrarias a la Constitución federal. Ni se sabe tampoco que, en esa época, hubiera circulado ni menos hubiera sido estimada y discutida la opinión de John Marshall, expresada en 1803, en el caso *Malbury vs. Madison*, donde quedó definida de una vez por todas la superioridad de la Constitución sobre la ley ordinaria, así como la competencia de la Corte para declararla.

Por haber ignorado esos y otros elementos esenciales, que más allá del texto constitucional sirvieron para estructurar las funciones de la Suprema Corte norteamericana, los creadores del amparo mexicano no llevaron a cabo una obra de imitación para la cual les hubiera tentado sin duda el éxito de la experiencia norteamericana. En la parquedad de sus conocimientos se atuvieron a los fidedignos aunque generales informes de Tocqueville. Y porque supieron aprovecharlos con intuición y modestia al par, su obra llegó a ser, como antes dijimos, no de imitación, sino de fecundación.

V. EL AMPARO EN EL ACTA DE REFORMAS

En el artículo 25 del Acta de Reformas quedó consignado, como derecho federal, el nacimiento del amparo. He aquí lo que se conoce en el derecho mexicano con el nombre de "fórmula de Otero":

artículo 25. Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda 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 general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Diferenciados y separados rigurosamente en el Acta de Reformas, según ha quedado expuesto, los dos sistemas protectores, el de la Constitución y el de los derechos individuales, lo que ante todo se impone registrar es que el segundo de dichos sistemas o sea, el que se conoce con el nombre de amparo, nada tenía que ver con la defensa de la Constitución, sino sólo con los derechos del individuo.

La anterior conclusión se corrobora si se tiene en cuenta que los derechos individuales, según el Acta, no formaban parte necesariamente de la ley suprema. El artículo 25 se refería a los derechos que

le concedieran al habitante de la República "esta Constitución y las leyes constitucionales"; el artículo 50. decía a su vez: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas."

Anticipándolo en su oportunidad, hemos dicho que la Constitución de 1824, de la que el Acta de Reformas de 47 era instrumento complementario, sólo registraba algunos derechos de la persona, como los que no debía afectar el presidente de la República (artículo 112, fracciones II y III) y los que se establecían en la administración de justicia (artículos 146 a 156). A esos derechos aludía sin duda el artículo 25 del Acta, pero aparte de ellos, y de acuerdo con dicho artículo 25 y con el 50., podían aparecer otros en una ley secundaria, protegidos también como los primeros por medio del amparo; todo lo cual significaba que además de contar en el amparo con su propio y exclusivo sistema de protección, los derechos del hombre podían tener su sitio fuera de la Constitución.

De lo expuesto inferimos la siguiente conclusión, fundamental en el presente estudio: el amparo nació con la exclusiva y limitada finalidad de proteger los derechos del hombre.

Con vista de dicho objetivo, el artículo 25 del Acta de Reformas fijó los siguientes lineamientos del amparo:

1o. La competencia para conocer del juicio se fincó en el poder judicial federal. Que se prefiera así al órgano judicial y no a los órganos políticos, venía a ser entre nosotros la primera enseñanza recogida de la obra de Tocqueville. Pero que el órgano judicial para conocer del amparo fuera precisamente el de la federación, excluyendo toda intervención de los jueces locales, fue desde entonces una característica del juicio de amparo, a diferencia del juicio constitucional norteamericano, cuyo conocimiento puede corresponder en primer grado a los jueces de los Estados.

2o. El amparo tutelaba "a cualquier habitante de la República", independientemente de la nacionalidad, la ciudadanía, la edad, etcétera; con independencia, además, de toda ideología. Y es que lo así protegido era la persona, el ser humano, cuya dignidad merecía ser respetada por encima de cualesquiera circunstancias individuales.

3o. En el ser humano protegía los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales. No se trataba, pues, de los derechos naturales, sino sólo de aquellos que según el criterio del legislador merecían ese género de protección. Llamábanse indiferentemente,

según el léxico de la época, derechos del hombre, de la persona o del individuo. Entre nosotros recibieron una denominación especial, que con el tiempo habría de llegar a ser de un uso el más frecuente; la denominación de "garantías individuales".¹²

4o. El amparo preservaba a los habitantes "contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados". Quedaban, pues, incluidos dentro del ámbito tutelar del amparo, los actos de todas las autoridades del país, así de la federación como de los estados, excepto las autoridades judiciales. Esta excepción debióse tal vez a la consideración de que los auténticos atentados a los derechos de la persona no suelen provenir de las autoridades judiciales, restauradoras del derecho y desprovistas de fuerza material, sino de las autoridades dotadas de mando y de fuerza; de todas maneras, al excluir del amparo los actos de las autoridades judiciales, el sistema de 47 iba con ello a diferenciarse del acogido en la Constitución de 57 y la diferencia estaba llamada a jugar trascendental papel en el destino del amparo.

5o. Si algo se consideraba en la época como conquista de singular importancia y novedad, era la tesis consignada en la parte final de la fórmula de Otero, según la cual debían limitarse "dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

La relatividad de la sentencia de amparo le viene primordialmente de que es sentencia, es decir, una resolución judicial que sólo puede producir efectos de cosa juzgada entre las partes y con relación al caso concreto. La importancia que, referida a la sentencia de amparo, se le dio a esa cualidad propia de toda sentencia, provino de que con el amparo se instauraba un sistema distinto a los que en relación con la constitucionalidad se había ensayado o propuesto hasta entonces en México.

Sin embargo, debe observarse que la decisión de inconstitucionalidad de una ley, así adopte la forma de sentencia judicial, es susceptible en ciertos sistemas de producir efectos más amplios y generales que los de una sentencia ordinaria, que dirime un pleito entre particulares. En tales sistemas puede acontecer que una o más sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de una ley, produzcan el efecto de derogar

¹² El nombre de "garantías individuales" ha perseverado en México, no obstante que se ha señalado su impropiedad por los comentaristas Isidro Montiel y Duarte (*Derecho público mexicano*, México, 1871, Introducción, p. III) y Emilio Rabasa (*El juicio constitucional*, México, 1919, pp. 186 y 187).

la ley o de volverla inaplicable *erga omnes*. Impedir que la sentencia de amparo pudiera implicar esos alcances, es lo que se propuso la fórmula de Otero, y ello para prevenir interferencias y choques de poderes, aspecto que se iba a exponer con mayor relieve en el congreso Constituyente de 1857.

V. EL AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Concluida la guerra extranjera en 1848, no por ello la era de disturbios se clausuró. Entre levantamientos de tropas y golpes de Estado desapareció en 1853 el sistema federal y con él el Acta de Reformas. El juicio de amparo no había alcanzado a practicarse y del intento de reglamento sólo quedó un conciso y bien pensado proyecto de ley, que en febrero de 1852 presentó al Congreso el ministro de Justicia, licenciado José Urbano Fonseca.¹³ La dictadura que se había consti-

¹³ El proyecto de Fonseca, además de juicioso, constituye la interpretación más próxima que hasta ahora se conoce del juicio de amparo. Su pronóstico, expresado en la exposición de motivos, en el sentido de que la institución del amparo daría a nuestro pacto federal la mayor estabilidad y firmeza, cometiendo a los tribunales de la federación el espíritu de unión y de obediencia a la autoridad de las leyes, se cumplió plenamente al cabo del tiempo. La importancia de este documento y su del conocimiento casi general, nos inducen a transcribir a continuación la exposición de la Ley Orgánica del artículo 25 del Acta de Reformas, que presentó el Ministerio de Justicia en la memoria del ramo:

El Poder Judicial de la Unión apenas hace sentir su influencia en los estados apartados, y siendo a juicio del que suscribe el vínculo más fuerte que se pudiera dar a los estados entre sí para formar un todo nacional, se halla sin acción ni movimiento para impedir que se relajen, como van relajándose cada día más, los lazos de obediencia y respeto con que deberían estar unidos al centro los estados. El artículo 25 de la Acta de Reformas concede a los Tribunales de la Federación el ejercicio de una autoridad conservadora que mantenga dentro de la órbita del respeto y obediencia debidas a la Constitución y leyes generales a las autoridades que, no reconociendo superior sobre la tierra, están sin embargo, expuestas por su misma organización a desviarse algunas ocasiones de lo útil y lo justo. Los gobiernos y las legislaturas de los estados y aun también el legislativo y ejecutivo de la Unión, sin embargo de las garantías que se han procurado tomar por las leyes en los medios adoptados para su elección, pueden a veces hallarse poseídos del espíritu de alguna facción dominante, o también estar animados de intereses parciales que no se hallan en consonancia con las garantías que la Constitución sanciona, o con los principios que el espíritu de la misma Constitución establece. En semejantes casos, por remotos que parezcan, los habitantes de la República quedarían sujetos a las demasias de la autoridad, y darían lugar a que la misma Constitución perdiera su resorte con la repetición de los abusos y la dilatación de la esfera de obrar a que todas las autoridades irresponsables son tan propensas. El artículo expresado de la Acta de Reformas provee a esto de remedio, y da a nuestro pacto federal la mayor estabilidad y firmeza, cometiendo a los tribunales de la Federación la conservación de ese espíritu de unión y de obediencia a la autoridad de las leyes. Los tribunales de la nación y especialmente la Suprema Corte de Justicia, ofrece por su misma organización, por las calidades personales requeridas para poder pertenecer a este cuerpo, y por

tuido por el término de un año en la persona del general Santa Anna mientras se expedía una nueva Constitución, continuaba indefinidamente después de vencido el plazo. Los derechos del hombre y los principios constitucionales, inclusive el principio republicano, eran objeto de desprecio por parte del dictador. En contra de tal situación estalló un nuevo movimiento armado, ahora de tendencias liberales, en la población de Ayutla, el 1o. de marzo de 1854.

El movimiento de Ayutla se fue nutriendo de elementos populares, hasta convertirse en una verdadera revolución, con gente e ideología renovadas. Al triunfar en agosto de 55, la revolución de Ayutla se organizó en gobierno y se aprestó a convocar al Congreso Constituyente que había anunciado en su plan revolucionario. El Congreso se unió, en efecto, en febrero de 56 y dio cima a su labor al expedir la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, que estaba llamada a regir a la República hasta el año de 1913.

En relación con los derechos del hombre y su defensa, así como con respecto al control de la constitucionalidad, las innovaciones de la Constitución de 57 fueron las siguientes:

1a. Las garantías individuales fueron objeto de una enumeración, que se incorporó a la ley suprema. De este modo el amparo, que las protegía, quedó íntegra y exclusivamente en el ámbito constitucional.

2a. Se conservó la fórmula de Otero y con ella el relativismo individualista del amparo; pero el juicio podía enderezarse aun contra las autoridades judiciales, diferencia con el Acta de Reformas que iba a ser con el tiempo de señalada importancia en el destino del amparo.

3a. Desapareció radicalmente toda forma de control político de la constitucionalidad. Para reemplazarlo, así fuera sólo en parte, la materia del amparo se extendió a la invasión de los poderes federales en los estados, y viceversa, con lo que se confirió a la institución el cometido de preservar la forma federal de gobierno, además de la que ya tenía de protectora de las garantías individuales. Con ello se recono-

la responsabilidad con que obra, las mayores seguridades de que conservará fiel el depósito que se le encomiende de la Constitución y de su observancia. Este poder supremo que podemos llamarlo bajo este respecto un poder sobre todos los poderes, no dará reglas generales que anulando las disposiciones de los poderes de los Estados o de la Unión, excitan su rivalidad o energía para que se le sobrepongan, pues limitándose al caso particular de ser excitada por algún individuo para que haga la declaración que corresponda en justicia, sólo habrá ocurrido a remediar el mal en la parte que basta para proteger la libertad y la inocencia, y para conservar en su vigor y fuerza los principios de la carta fundamental. La Suprema Corte de Justicia que no se renueva por periodos fijos, y que puede contemplarse en su espíritu como un cuerpo perdurable, hará extensivo a todas épocas y tiempos, a todas las circunstancias y periodos de la vida social un mismo sistema, dando de vez en cuando con sus imparciales declaraciones nueva vida y vigor a la Constitución política del país.

ció la aptitud del amparo para servir como defensor de la organización constitucional, aunque fuera todavía escasa la porción que de ella custodiaba. Regulado aun en este caso por la fórmula de Otero, el amparo recibía por primera vez una encomienda distinta a la de defender los derechos del hombre, sin alterar con ello sus rasgos esenciales.

4a. Separadamente de los artículos 101 (correspondiente al 103 de la Constitución de 1917) y 102 (equivalente a la primera parte del 107 actual), la Constitución de 57 introdujo el artículo 126 (ahora 133), tomado de la Constitución de Estados Unidos y que allá había servido de base para construir un sistema de control de la constitucionalidad, diverso del nuestro de amparo.¹⁴

De esas novedades la más importante para los autores del proyecto de Constitución, no sólo en la materia de que tratamos, sino entre todas las propuestas, fue la relativa al empleo de las formas del amparo para la resolución de las controversias entre la federación y los Estados.¹⁵ Dentro del sistema federal, tales diferencias habían sido el principal tema de discusión desde la Constitución de 24 hasta la de 57; de allí que para los autores del proyecto hubiera constituido un verdadero hallazgo la solución propuesta.

Aquí, como había sucedido en el Acta de Reformas con el amparo, la única fuente de inspiración fue la popular obra de Tocqueville. (La

¹⁴ Los artículos que se citan de la Constitución de 1857; decían así:

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

Artículo 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda 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.

¹⁵ Dice en este punto la exposición de motivos del proyecto de Constitución: "Se propone ahora la comisión hablar al soberano congreso de la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto al tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la federación o de los estados que ataquen sus respectivas facultades o que violaren las garantías otorgadas por la Constitución", (*Leyes fundamentales*, p. 546).

traducción española de *La democracia en América* se imprimió por primera vez en México en 1855, el mismo año de la convocatoria al Congreso Constituyente). Los argumentos tomados del autor francés que con anterioridad habían servido, se usan ahora para ampliar la zona de influencia del amparo a este nuevo género de controversias. He aquí el párrafo relativo de la exposición de motivos del proyecto, de la que fue principal autor el presidente de la comisión de Constitución, Ponciano Arriaga:

Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante un tribunal y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio. Ésta nos parece la teoría más trivial y más obvia para la decisión de las controversias que se promueven en la práctica del sistema federal, y así la explana el señor de Tocqueville en su preciosa obra de *La Democracia en América del Norte*.¹⁶

A continuación los autores del proyecto de Constitución transcribieron una extensa cita de Tocqueville, terminada la cual siguen exponiendo las ideas del mismo autor, aunque ya no bajo su nombre ni en forma literal. Si en el periodo anterior Rejón y Otero habían acudido al capítulo vi que hemos localizado de *La democracia en América*, ahora Arriaga y sus compañeros han dado la vuelta a varias páginas del mismo libro y, deteniéndose en la sección que bajo el rubro de "Los tribunales federales" aparece en el capítulo viii, han buscado en ella la justificación de la novedad que proponen.

No obstante el cambio de lugar de la cita, hay que reconocer que la invocada en el proyecto de Constitución no sirve para fundar lo que pretendía el proyecto. En esa parte de su obra Tocqueville se propuso demostrar la necesidad de que la Unión tuviera sus tribunales propios,

¹⁶ *Leyes fundamentales*, p. 547.

para que ellos y no los tribunales de los estados aplicaran las leyes de la Unión.¹⁷ Con ello para nada se tocaba el punto relativo a la supremacía de la Constitución ni a la potestad de los jueces de rehusarse a aplicar las leyes que estimaren contrarias a la misma, lo que en la obra de Tocqueville había sido materia del capítulo VI; sino solamente se explicaba el artículo III, sección 2 de la Constitución de Estados Unidos, que confiere al poder judicial el conocimiento de las controversias que allí se enumeran, unas veces por razón de la materia (las que surjan de la Constitución, leyes federales y tratados) y otras veces por razón de las partes (las que se relacionan con embajadores, por ejemplo).

Entre estas últimas figuran las controversias en que los Estados Unidos sean una de las partes. Los constituyentes mexicanos adoptaron el precepto norteamericano (con alguna variante que después señalaremos), equivalente en la Constitución de 57 al artículo 97, cuya fracción III daba competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias "en que la federación fuere parte".¹⁸

Cuando la controversia se planteaba entre la federación y uno de los estados, surtiase sin duda la competencia de los tribunales federales conforme a la fracción III del artículo 97, todo lo cual coincidía con el modelo norteamericano y con la exposición que del mismo se hacía

¹⁷ Los pasajes más salientes de la sección del libro de Tocqueville que tuvieron en cuenta los autores del proyecto mexicano, son los siguientes:

Al aplicar las leyes de la Unión los tribunales de los Estados particulares, se entregaba a la Unión no solamente a jueces extranjeros, sino a jueces parciales. Los legisladores de Norteamérica convinieron en crear un poder judicial federal, para aplicar las leyes de la Unión y decidir ciertas cuestiones de interés general, que fueron definidas de antemano con cuidado.

Todo el poder judicial de la Unión fue concentrado en un solo tribunal, llamado la Corte Suprema de los Estados Unidos. Pero, para facilitar la marcha de los negocios, se le adscribían tribunales inferiores, encargados de juzgar con plena soberanía las causas poco importantes, o de conocer, en primera instancia, litigios más graves. Los miembros de la Corte Suprema no fueron electos por el pueblo o por la legislatura; el presidente de los Estados Unidos debió escogerlos después de haber oído la opinión del senado.

¹⁸ El Artículo 97 de la Constitución de 57 decía así:

Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la federación fuera parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado o más vecinos de otro.
- VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

en la obra de Tocqueville. Pero de pronto surge aquí una especie de emancipación intelectual, del todo semejante a la que vimos producirse cuando fecundado por las ideas del mismo autor, el derecho mexicano acertó con la creación original del amparo como defensor de los derechos individuales.

En efecto, los constituyentes mexicanos se dieron cuenta que cuando la federación litiga con un estado en el caso del artículo 97, se entabla una controversia ordinaria, donde se discute el derecho de las partes, pero no su autoridad.¹⁹ Ahora bien, las querellas políticas entre la federación y los estados que en México perturbaban la buena marcha del sistema federal, eran querellas provocadas por invasiones de soberanías, donde se afectaba la autoridad de los contendientes y no simplemente sus derechos; por eso no procedía que fueran dirimidas por los tribunales federales en ejercicio de la competencia que les otorgaba la fracción III del artículo 97.

Fue entonces cuando los constituyentes del 57 idearon dotar a los tribunales federales de una nueva competencia, distinta a la que ya les daba el artículo 97. Para eso la organización del amparo, que el Acta de Reformas había aplicado únicamente a la defensa de los derechos del hombre, fue ampliada a los casos en que la invasión de soberanías se resuelve en perjuicio de un particular, quien la puede reclamar ante los tribunales para obtener en su propio y exclusivo beneficio la protección contra el acto invasor.

Como se ve, no hay en este caso controversia entre la federación y el Estado, sino sólo entre el particular quejoso y la autoridad invasora de ajena soberanía; la otra autoridad, la invadida en su soberanía, no entra al debate, ya que no puede provocarlo ni ser llamada al mismo como tercero. Si así fuera se reincidiría en el duelo de soberanías que buscaba evitar el proyecto, cuyo punto de vista quedó esclarecido y ratificado durante la discusión. En ella dijo el diputado Mata:

En que las sentencias se refieren simplemente a casos particulares, anulando de una manera indirecta los actos que motiven la queja.

¹⁹ En el párrafo que anteriormente hemos reproducido del dictamen o exposición de motivos del proyecto de Constitución, se hace la distinción entre "un litigio de un individuo contra otro" y "la contienda, contra un soberano", a fin de sustraer esta última del juicio ordinario y fundar su inclusión, como acto de autoridad, dentro del procedimiento del amparo. Cualquiera obscuridad del citado párrafo se disipa si se tiene en cuenta que, consecuentemente con el mismo, en el proyecto del artículo sobre el amparo se excluían expresamente de éste "las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte según los procedimientos del orden común".

consiste la ventaja del sistema de la comisión, que tiende a evitar todo género de disputas entre los estados y el poder federal.²⁰

Al extender el sistema del amparo por violación de garantías individuales a la resolución de las invasiones de soberanía, se hizo uso de un solo e idéntico principio, el que inspiró y explica la fórmula de Otero. Sin embargo, en la aplicación del principio a cada una de las dos hipótesis se puede observar alguna diferencia. En el amparo por violación de garantías individuales, es única la relación jurídica, así la sustancial como la procesal, y se establece entre la autoridad que vulnera (parte demandada en el juicio de amparo) y el particular cuya garantía individual es vulnerada (parte actora). En el amparo por invasión de soberanía la relación sustancial es triple (entidad invasora, entidad invadida y particular en cuyo perjuicio individual repercute la invasión de una entidad federativa en otra); pero la relación procesal es una sola, pues se establece entre el particular (actor) y la autoridad invasora (demandada), con prescindencia de la autoridad invadida.

A la postre esta última forma o empleo del juicio de amparo resultó cosa artificiosa y sin arraigo. Desde 57 hasta nuestros días, la práctica en México ha reclamado la invasión de soberanías, no en cuanto menoscaban el sistema federal, sino sólo en cuanto significan violación de la garantía individual consignada en el artículo 16 de la Constitución, consistente en que el acto de autoridad que afecte al individuo emane de autoridad competente.

El amparo se funda entonces en la fracción I del actual artículo 103 (por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales) y no en las fracciones II y III del mismo artículo que para las invasiones de soberanía crearon los constituyentes del 57, y que a juicio de los autores del proyecto significó la más importante novedad del proyecto de Constitución, según lo hemos visto. Esta absorción que de las fracciones II y III ha operado la fracción I del 103, la reconoce y acepta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según el siguiente párrafo informador de dicha jurisprudencia:

Debemos decir que el juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino sólo para proteger las garantías individuales. En efecto, de su texto se desprende que el juicio de amparo se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la

²⁰ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, 1857, tomo II, p. 498.

soberanía de los estados, II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Son, pues, las garantías individuales, como expresamente indica la fracción I, las que están protegidas por el juicio de amparo, y aunque en las fracciones II y III se protege también mediante este recurso cualquier acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, aun en tales casos es propiamente la fracción I del artículo 103 la que funciona, y no las fracciones II y III, supuesto que sólo puede reclamarse en el juicio de amparo una ley federal que invada o restrinja la soberanía de los estados o de estos si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales y un caso concreto de ejecución, con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanías; es decir, preciso será que este acto de invasión se traduzca en un perjuicio jurídico en contra de un individuo y que, quien reclame en juicio de amparo, sea precisamente, este individuo lesionado. Tan es así, que la sentencia en el amparo, cualquiera que sea la fracción del artículo 103 que funcione, será siempre tal, según la fracción I del 107, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.²¹

VII. OTRAS FUNCIONES ADICIONALES DEL AMPARO

1. La Constitución de 57 careció de aplicación práctica durante los diez primeros años de su vigencia, debido inicialmente a la guerra civil y después a la intervención francesa.

Cuando al triunfo de la república en 67 se trató de ponerla en vigor, iniciáronse numerosas y fecundas disquisiciones, así respecto de la organización y funcionamiento de los poderes públicos, como tocante a la intelección del juicio de amparo, institución que por nueva y hasta entonces sin uso iba apenas a ensayarse.

Uno de los primeros problemas que en este segundo aspecto se plantearon, fue el de la determinación de la zona del amparo como protector de la parte orgánica de la Constitución. A nadie podrá escapar que el paso del sistema de 47 al de 57 había traído consigo dos consecuen-

²¹ Ejecutoria pronunciada en la revisión número 8789/1939/1a, con fecha 7 de octubre de 1940; *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXVI, volumen 1, página 223. Dicha ejecutoria es la primera de las cinco que integran la jurisprudencia que como tesis 111 aparece publicada en la página 246 de la Compilación de 1955 y en la página 21, de la Primera Parte, de la Compilación de 1917-1965, con el número 6.

cias. Consistía la una en la supresión del control político, que conforme al primero de dichos sistemas tenía por objeto salvaguardar la organización constitucional de los ataques de los poderes federales y locales. Era la otra el encargo que se hacía al juicio de amparo de defender únicamente dos porciones de la ley suprema, como eran las garantías individuales y el sistema federal, de donde resultaba que el resto de la Constitución quedaba desprovisto de toda clase de custodia.

A encontrarla dedicaron sus esfuerzos los comentaristas más destacados de nuestra institución, aunque sus opiniones no siempre fueron coincidentes.

Una primera tendencia, la más autorizada por los prestigiados nombres de sus patrocinadores, consistió en oponerse a que se le confiriera el juicio de amparo a comisión alguna de defensa constitucional diversa de las que expresamente le señalaba el artículo 101 (ahora 103). En 1876, José María Lozano;²² en 1878, Ignacio Mariscal y en 1881, Ignacio L. Vallarta,²³ sostuvieron la tesis antes dicha, que el segundo de los nombrados expuso, entre todos ellos, con la mayor claridad.²⁴

Pero, como de todas maneras había que buscar, fuera del amparo, la manera de defender la Constitución en la parte no protegida por dicho juicio, los autores mencionados coincidieron una vez más en el camino a seguir.

De los tres, fue también Mariscal quien con mayor claridad y amplitud dio a conocer la que habría de ser tesis común, con sólo diferencias secundarias.²⁵

²² *Los derechos del hombre*, p. 279.

²³ *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, 1881, p. 72.

²⁴ "Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo", México, 1878. Reimpreso por la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VI, núms. 21-22, correspondiente a enero-junio de 1944, p. 219. Allí dice Mariscal: "Del rápido examen que hemos hecho, se infiere que la intención de nuestro legislador constituyente, al prevenir el establecimiento del juicio de amparo, no fue proveer un remedio en favor del individuo para todas las violaciones de la Constitución, sino solamente para las tres clases de ellas que especifica el artículo 101. Sería hasta absurdo suponer que se había hecho tal especificación con el ánimo de comprender, directa o indirectamente, todos los demás ataques a la Constitución en contra de un individuo. Y en esa equivocación se incurre, a mi modo de ver, cuando se trata de enlazar un artículo cualquiera de dicha Carta con los que notoriamente encierran garantías individuales, a fin de promover un juicio de amparo."

²⁵ A continuación se transcriben los párrafos medulares de la tesis de Mariscal, expuesta en el estudio a que antes nos hemos referido:

El juicio de amparo, en cierto modo, es una institución peculiar del derecho constitucional mexicano, si bien forman su principal fundamento dos artículos de nuestra Constitución tomados de la americana, que le sirvió de modelo. Uno es el que declara corresponder a los tribunales de la Unión toda controversia que

Hemos señalado que una de las innovaciones de la Carta de 57 con relación al Acta de Reformas, estribó en haber introducido el artículo 126 (ahora 133), inspirado en el artículo VI, párrafo segundo de la Constitución de Estados Unidos, preceptos ambos que establecen la supremacía de la Constitución y demás ordenamientos federales, así como la obligación de los jueces de los estados de arreglarse "a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados". Hicimos alusión, por otra parte, al artículo 97 (correspondiente al 104 actual), cuya fracción I daba competencia a los tribunales de la federación para conocer "de todas las controversias que se susciten sobre el cum-

se suscite sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales; el otro el que proclama que la Constitución, las leyes del Congreso general y los tratados hechos con las naciones extranjeras, serán la ley suprema en todo el país; por lo cual, los jueces se sujetarán a ellas en sus determinaciones, a pesar de cualquiera otra disposición en contrario. Tal es lo prevenido en los artículos 97, fracción I, y 126 de nuestra ley fundamental; y esto equivale a lo dispuesto en la sección 2a., artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos, que dice así: "El poder judicial se extenderá a todos los casos que se originen bajo esta constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados hechos o que se hicieren bajo su autoridad", y además a lo prevenido en el artículo 6º de la misma, que dice: "Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se dieren conforme a ella, y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de esta tierra, etcétera."

Con eso habría bastado entre nosotros, como basta en la república vecina, para que los jueces federales tuviesen jurisdicción en todas las controversias (susceptibles de llevarse al terreno judicial) en que se reclama por una de las partes la aplicación o recta inteligencia de la Constitución, primera de las leyes federales, comprendiéndose naturalmente en tales controversias las suscitadas por violación de garantía individual, consignada en dicha ley suprema, no menos que las que promoviera un individuo agraviado por ley o acto de autoridad federal que invadiera los derechos de los estados, o viceversa, de autoridad de Estado que invadiera el poder legal de la Federación pues que estas últimas sobre cumplimiento de la Constitución misma, que es la que define los derechos respectivos de los Estados y del gobierno de la Unión. Para el fin general que se deseaba conseguir, bastaba, sin duda, con el artículo 97, fracción I, y con el 126 de la Constitución de 1857; pero sus autores, deseosos, según parece, de asegurar el resultado en algunas de las controversias sometidas a los tribunales de la Unión, dispusieron que para tales contiendas, que ofrecían un interés especial y que refirieron en el artículo 101, hubiera un juicio con los caracteres prevenidos en el 102, juicio que desde luego se anunciaba sería reglamentado por una ley secundaria.

De aquí nació la necesidad inmediata de reglamentar el juicio de amparo, sin dejar de existir (como existe aun sin haberse tratado de satisfacer) la necesidad de dar, por medio de una ley, un desarrollo práctico al artículo 97, que establece la jurisdicción general de los tribunales de la Federación para toda controversia que, sea o no de las que refiere el artículo 101, verse sobre la aplicación de leyes federales, incluso la Constitución misma. Cuando ese artículo 97 estuviere ya reglamentado, no habría quizá la tendencia que ahora se nota, de convertir el juicio de amparo en un remedio para todos los casos en que se cree violada la Constitución en cualquiera de sus partes, por más que se viole su interpretación para declarar garantía individual, por ejemplo, lo que no tiene ese carácter.

plimiento y aplicación de las leyes federales”, artículo que a su vez tenía su antecedente en el artículo III, sección 2 de la Constitución norteamericana, concebido en los siguientes términos: “El poder judicial se extenderá a todos los casos que se originen bajo esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados hechos o que se hicieren bajo su autoridad.”

De la semejanza de los dos artículos mexicanos con los dos norteamericanos que les sirvieron de modelo, infirió Mariscal que en México podía existir un control de la constitucionalidad idéntico al de Estados Unidos, para lo cual bastaría con reglamentar nuestro artículo 97. Vallarta insistió sobre este último aspecto:

El artículo 97, en su fracción 1, da competencia a los tribunales federales para conocer de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, y ese precepto es casi letra muerta entre nosotros, cuando es tan importante, que él resuelve la cuestión que estoy examinando. Si se reglamentara aquí, como se reglamentó su equivalente en los Estados Unidos desde 1789, ni habría decisiones constitucionales que se ejecutoriasen ante un alcalde, ni se habría forzado el recurso de amparo para llegar a donde se lo veda el artículo 101 de la Constitución. Y el modo de llenar en nuestras leyes este fatal vacío no es difícil; él está indicado por los legisladores del país cuyas instituciones hemos imitado: adaptando a nuestras necesidades los preceptos de la ley de 24 de septiembre de 1789, quedará resuelta una cuestión por demás embarazosa en el estado actual de nuestra legislación. Y al hablar así, no se crea que reputo inútil el amparo o que siquiera reconozco que es inferior a los writs of error y of habeas corpus. El artículo 101 de la Constitución es una de las grandes mejoras que ésta tiene sobre la de los Estados Unidos, mejora que no se supera ni con mucho con el poder de revisión que pueda tener la Suprema Corte en las cuestiones constitucionales que no son materia del amparo. Reglamentado ese poder entre nosotros en la ley orgánica del artículo 97, y perfeccionada la de amparo, tendremos una jurisprudencia constitucional superior a la norteamericana que nos ha servido de modelo.²⁶

Años después de emitidas las opiniones de los jurisconsultos que acabamos de mencionar, otro eminente constitucionalista mexicano, Emilio Rabasa, impugnó la tesis sustentada por aquéllos.

Denunció ante todo una diferencia notable entre los textos norteamericanos y los nacionales, que habían pasado por alto los sostenedores de la tesis impugnada. Mientras el precepto norteamericano otor-

²⁶ *El juicio de amparo*, p. 10.

ga competencia al poder judicial para extenderse "a todos los casos que se originen bajo esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados...", el texto mexicano del artículo 97 sólo lo autoriza para conocer de las controversias que "se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales" (fracción I) y de las que se susciten "a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras" (fracción VI).

Como se ve —dice Rabasa— el precepto americano incluye la Constitución al enumerar las fuentes de casos que comprende la jurisdicción federal, en tanto que el texto mexicano la excluye deliberadamente y sólo refiere sus disposiciones análogas a las leyes y tratados, y adrede la excluye, porque las controversias derivadas de la Constitución tienen en los artículos 101 y 102 su lugar, su expresión, su concepto y su procedimiento especiales. Esto es justamente lo que caracteriza el juicio constitucional mexicano y lo que podría darle derecho al título de nacional.²⁷

El otro precepto de la Constitución de Estados Unidos trasladado a la nuestra en 57, que consignaba la supremacía de la Constitución y el deber de los jueces de los estados de preferirla a su propio derecho local, estaba llamado a quedar entre nosotros en calidad de letra muerta, al faltarle en el artículo 97 lo que en Norteamérica venía a complementarlo, a fin de hacer de los dos preceptos relacionados entre sí el fundamento del control de la constitucionalidad encomendado al órgano judicial federal.

La tesis de Lozano, Mariscal y Vallarta nunca llegó a prosperar en México, lo que confirmó que el sistema norteamericano, si no hallaba cabida en la Constitución, tampoco había encontrado arraigo en nuestro medio. Con ello, por otra parte, la zona constitucional no cubierta por el amparo quedaba desprovista de toda técnica protectora, lo que orilló a Rabasa a proponer, con objeto de llenar ese vacío, una ampliación en el uso del amparo, en contra una vez más del parecer de aquellos tres autores, quienes como hemos visto no aceptaban que el amparo sirviera para otros fines que los expresamente señalados en el artículo 101 (ahora 103).

"Lo cierto es —decía Rabasa— que el artículo 101 (como vamos a verlo) comprendió todos los casos violatorios de posible reclamación, y que no necesita el auxilio forzado del 97."²⁸ Como base de su razonamiento sirvió a Rabasa el artículo 14, que en la Constitución de 57 aparecía redactado así:

²⁷ Rabasa, Emilio, *El juicio constitucional*, México, 1919, p. 195.

²⁸ *El juicio constitucional*, p. 202.

No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

Su razonamiento es el siguiente:

Toda invasión de un poder en las atribuciones de otro, o bien toda acción de un poder fuera de los límites que la Constitución le impone (que es concepto más amplio) se produce en forma de ley inconstitucional o en acto atentatorio que no se funda en ley buena ni mala, y en uno y otro caso, implica la infracción del artículo 14 al ponerse por obra. En los actos de invasión, los casos que se presentan son los siguientes: si el poder intruso es el Legislativo, hará la invasión por medio de leyes y éstas serán nulas, o dictará sin competencia resoluciones administrativas o de carácter judicial; si el invasor es el Ejecutivo, o dará leyes nulas cuando usurpe funciones de legislador o dictará resoluciones judiciales sin competencia. En todos los casos posibles el resultado es la violación del artículo 14 y en muchos al del 21.

Los artículos 14 y 21 llenan de este modo el vacío aparente del 101 y dan la amplitud necesaria al juicio constitucional para hacerlo un medio tan general de defensa de la Constitución como lo es el norteamericano; con ellos la Corte, extendiendo su jurisdicción a todos los casos en que la ley fundamental se invoque por un derecho personal lesionado, integra su función política con su poder eficaz para mantener a cada uno de los departamentos del gobierno dentro de los límites constitucionales.²⁹

Semejante al de Rabasa es el argumento que se sirvió, con el mismo fin de ampliar el alcance del amparo, del derecho individual consignado en el artículo 16 de la Constitución, consistente en "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento". No es autoridad competente la que lleva a cabo un acto para el que no tiene facultades constitucionales, ni existe causa legal del procedimiento cuando se invoca un estatuto que, por contrario a la Constitución, no es ley, o cuando el acto de la autoridad no se funda en ley de ninguna clase.

La práctica del amparo acogió las precedentes interpretaciones que favorecían una mayor amplitud de la institución, y en nuestros días es usual que baste con invocar los artículos 14 y 16 para que a través

²⁹ *El juicio constitucional*, pp. 237 y 239.

de ellos se haga valer cualquier infracción a la ley suprema que se resuelva en perjuicio del quejoso.³⁰

Aun así, no toda infracción constitucional es susceptible de ser reparada por el medio del amparo, sino sólo aquellas que consistan directamente o que se traduzcan indirectamente en violación de una garantía individual, lo cual se debe a que la fórmula de Otero sigue siendo, con su individualismo y su relatividad, la esencia intocable y perenne de la institución. Si por un momento se abandonara o se quebrantara esa fórmula, desaparecería el juicio de amparo para ser sustituido por cualquier otro sistema de control de la constitucionalidad.

³⁰ "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia acerca de la materia del amparo", contenido en la *Compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia*, México, 1955, p. 246, tesis 11, expresa lo siguiente:

El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionando, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invenciones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los Proyectos Constitucionales y Actas de Reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnimodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.

La tesis transcrita debe entenderse en relación con los casos que la suscitaron. En todos ellos se rechazó el intento de la Secretaría de Hacienda para promover el juicio de amparo como quejosa, no obstante que al hacerlo obraba como poder público en ejercicio de la soberanía. La jurisprudencia desvirtuó todos los argumentos de la Secretaría de Hacienda, entre ellos el de que en las hipótesis de las fracciones II y III del artículo 103 el amparo podría promoverse por la federación o por los estados, es decir, por el poder público; como lo asentamos en la nota 21, aun en estos casos se requiere que la invasión de soberanías se produzca en perjuicio de un individuo y que sea éste quien promueva el amparo. Lo que la jurisprudencia que se cita quiere expresar con ello, no es que sólo las garantías individuales y la invasión de soberanías están protegidas por el amparo, sino que la facultad de pedir amparo por una violación a la Constitución, exige necesariamente que dicha violación se traduzca en una lesión al interés particular, lo que es compatible con la otra tesis ya aceptada jurisprudencialmente, en el sentido de que cualquiera infracción a la ley suprema que se resuelva en violación de una garantía individual (generalmente las de los artículos 14 y 16) es reclamable en amparo, por el particular afectado. Cualquiera obscuridad en el extracto de la jurisprudencia que aparece en la *Compilación*, se desvanece con la lectura de las ejecutorias que en ella se citan, especialmente la primera, que aparece en las páginas 218 a 237 del tomo LXVI del *Semanario Judicial de la Federación*.

Lo expuesto revela la flexibilidad y versatilidad del amparo, al pléjarse a desempeñar las funciones adicionales de defensor del sistema federal, primero, y del resto de la Constitución después, con tal que se le respeten su papel de protector de los derechos del hombre y los requisitos consignados en la fórmula de Otero.

2. Pero no se detuvo allí la expansión nacional del amparo. Entre las funciones agregadas o conexas que a lo largo de su evolución ha venido asumiendo, se cuenta como la más trascendental sin duda y también la más discutida, aquella que le confirió lo que solemos denominar el control de la legalidad.

Si antes hemos observado el ímpetu del amparo para apoderarse del control de la constitucionalidad sin salirse del círculo de las garantías individuales, ahora vamos a contemplar cómo se ha adueñado también de la zona de las leyes secundarias y de su aplicación, a título siempre de vigilante de los derechos individuales.

En un proceso casi centenario, en el que participó con inusitada vehemencia el foro nacional, el amparo ha llegado a asegurar sólidamente su conquista del control de la legalidad. Referir los numerosos episodios que en este aspecto se produjeron, no interesaría a las finalidades del presente estudio. Solamente nos proponemos exponer en qué consiste esta otra función adicional del amparo.

El artículo 14 de la Constitución de 57 instituía, según lo hemos visto, la garantía de que nadie podía ser juzgado ni sentenciado sino en virtud de leyes exactamente aplicadas al hecho. Los litigantes consideraron que el artículo 14 erigía en garantía individual, es decir, en derecho del hombre, la aplicación exacta de las leyes, tanto las de fondo cuanto las procesales. Y así el perdidoso en un juicio civil o penal pudo llevar al conocimiento del juez de amparo, a título de violación a una garantía individual, los errores atribuidos al juez común, al aplicar las leyes ordinarias en el caso por éste resuelto. Con ello el juez federal debía juzgar, a través del amparo, de la actuación del juez común. Las consecuencias fueron las siguientes: el juicio de amparo asumió en estos casos, técnicamente, el papel de recurso, la justicia de los estados se centralizó, absorbida en la decisión final por la justicia de la federación; el número de amparos aumentó considerablemente, lo que desde entonces hasta nuestros días ha producido el rezago o acumulación de asuntos pendientes ante los tribunales federales.

Ínútil fue que se enfrentaran a esta nueva amplificación del amparo los juristas más reputados³¹ y que el artículo 8o. de la Ley de Amparo

³¹ Entre ellos, en primer lugar, Emilio Rabasa, quien dedicó en 1906 la magistral monografía titulada "El artículo 14" a sostener la tesis de que dicho ar-

de 1869 declarara inadmisibile el amparo en asuntos civiles, olvidando que a diferencia del Acta de Reformas, la Constitución de 57 lo hacía procedente contra violaciones cometidas por cualquiera autoridad, sin excluir a los jueces civiles; razón por la cual el artículo 80, cayó en desuso.

La interpretación subversiva del artículo 14 constitucional siguió medrando en el derecho mexicano y la Constitución tuvo al fin que tomarla en cuenta con el fin de normarla, para lo cual el artículo 102 fue adicionado en el año de 1908. El amparo en materia civil, había proliferado en tal forma que era posible promoverlo contra una de las resoluciones que el juez civil iba pronunciando durante la secuela del juicio; la adición de 1908 restringió la procedencia del amparo en asuntos judiciales del orden civil, en términos de que "solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación".

Las leyes reglamentarias se orientaron, a su vez, en el mismo sentido de poner trabas al uso inmoderado del amparo en materia civil. En su reglamentación el amparo civil se fue aproximando a la casación y con el tiempo reemplazó a este recurso. Se convirtió así en un procedimiento de estricto derecho, sujeto a requisitos y formalidades inaccesibles para el común de las gentes, profundamente distanciado por lo tanto de aquella otra institución, que con el mismo nombre de amparo había nacido en el Acta de Reformas para proveer a la defensa sencilla y pronta de los derechos fundamentales del hombre.

3. En materia penal la invasión del amparo se produjo en forma semejante a como había ocurrido en materia civil. Nada más que aquí, la Constitución de 57 (y a su semejanza la actual de 17) consignó en sus artículos 18 a 24 una serie de normas pormenorizadas y estrictas para servir de garantías individuales dentro del proceso penal. Aunque intrínsecamente la mayor parte de estas normas constituyen garantía de legalidad, sin embargo, su inclusión en la ley suprema les da un rango de garantías directas, colocadas por encima de la voluntad del legislador y de la opinión del juez. En otros términos, mientras que la garantía de legalidad en materia civil consiste en observar dentro del juicio lo que disponga la ley, en materia penal las garantías deben observarse porque están en la Constitución; en el primer caso la violación

titulo se reduce a "exigir como garantía de la vida, la libertad y la propiedad la resolución judicial que resulta de un proceso: cómo ha de ser el proceso, lo dirán las leyes de cada jurisdicción, y ellas darán los medios de corregir los abusos y los errores de los jueces" (p. 213).

de la ley se traduce en violación de la Constitución; en el segundo caso, no hay más infracción que la de la ley suprema.

Cuando se trata de proteger estas garantías que en materia penal consigna expresamente la Constitución, el amparo recupera su función original de defensor de las garantías individuales. Pero aparte de estas normas, que por su importancia quedaron incorporadas al catálogo constitucional de los derechos del hombre, hay otras que deben respetarse en el proceso por la única razón de que las prescribe la ley secundaria; en los casos de esta segunda clase, es la garantía de legalidad la que está en juego y en hacerla respetar cumple el amparo una función idéntica a la asumida en materia civil.

4. El control de la legalidad, que en la materia civil donde naciera consiste en la exacta aplicación de la ley dentro del juicio, se extendió como hemos visto a la parte del proceso penal desprovista de garantías directas. Un paso más y el control de la legalidad cubrió también la materia administrativa. Su fundamento está en el primer párrafo del artículo 16 expresado del siguiente modo: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Mientras el artículo 14 consagra la garantía de la correcta aplicación de la ley dentro de un juicio, ya sea civil o penal, el artículo 16 establece las garantías de los particulares frente a la actividad de la administración pública, actividad que generalmente no se ejercita dentro de un procedimiento en forma de juicio, sino que sólo con posterioridad a su ejercicio es susceptible de ser sometida al control de órganos jurisdiccionales.

El incremento cada vez mayor de la intervención del Estado en la vida social, ha conferido singular importancia en los últimos años a esta otra función adicional del amparo, cumplida en la esfera del derecho administrativo. Como vamos a verlo, con la nueva función el amparo ha asumido la encomienda de proceso de lo contencioso-administrativo.

A falta de previsiones constitucionales, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina mexicana se orientaron hasta el año de 1936 en el sentido de que los actos concretos de la administración activa, fuera de la fase oficiosa, sólo podían ser impugnados por el particular en juicio ordinario de oposición seguido precisamente ante autoridades judiciales y siempre que la ley del acto estableciera la procedencia de dicho juicio, o bien por el juicio de amparo cuando el de oposición no estaba previsto por la ley.

Conviene distinguir claramente entre uno y otro de esos medios de impugnación, para percatarse del papel del amparo en lo contencioso-administrativo.

Después de largas discusiones, llegó a admitirse que los juicios de oposición de que se trata podían tener su fundamento constitucional en el artículo 97, fracción 1 (ahora 104. 1), ya que por referirse a controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, correspondía su conocimiento a los tribunales de la federación. La sentencia de primera instancia pronunciada por el juez de Distrito, podía ser recurrida en apelación ante el Tribunal Unitario de Circuito, cuya sentencia definitiva era susceptible de ser impugnada a su vez, ahora en vía de amparo, ante la Suprema Corte de Justicia. De este modo el juicio de oposición integraba a través de sus dos instancias un típico proceso de lo contencioso-administrativo, cuyo conocimiento incumbía a las autoridades judiciales. Por lo que hace al amparo enderezado contra la sentencia definitiva pronunciada en el juicio de oposición, conservaba en este caso su papel de vigilante de la garantía de legalidad instituida para toda clase de juicios por el artículo 14 de la Constitución, exactamente el mismo papel que le correspondía respecto de los juicios civiles.

Ni en la época de mayor auge de los juicios de oposición llegó a ser crecido el número de materias administrativas donde eran admitidos. Con el tiempo han llegado casi a desaparecer de las leyes, pues su prolongada tramitación mantiene inseguros por largo tiempo los actos de la administración y extingue prácticamente la materia del juicio.

En 1936 se llevó a la práctica una idea, que desde hacía tiempo era meditada y discutida: la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de justicia delegada en materia fiscal federal y con jurisdicción característicamente contenciosa-administrativa. La validez del acto realizado por la autoridad fiscal en la fase oficiosa, viene a ser la materia del procedimiento en forma de juicio seguido ante el Tribunal Fiscal en la fase contenciosa, contra la autoridad que emitió el acto; la sentencia declara la validez o la nulidad del acto impugnado. Los juicios de anulación ante el Tribunal Fiscal equivalen sustancialmente a los de oposición ante los tribunales judiciales de la federación; sin embargo, entre unos y otros existen dos diferencias principales: de los primeros conoce un tribunal administrativo y de los segundos conocen los tribunales judiciales, lo que significó en México el tránsito de la justicia administrativa encomendada a órganos jurisdiccionales encuadrados en la organización judicial, a órganos ju-

risdccionales insertados en la organización administrativa; la regulación del procedimiento en cada uno de los dos juicios es también diversa, pues la del Tribunal Fiscal se elaboró con miras a la especial naturaleza de la contienda en materia fiscal, mientras que la del juicio de oposición es la ordinaria del Código Federal de Procedimientos Civiles, que sirve para juicios de toda índole.

La sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal puede ser combatida por dos vías, según la parte de donde provenga la impugnación: Si es la autoridad la parte agraviada no puede ir al amparo, pues la jurisprudencia tradicional en México no consiente que la autoridad como tal sea titular de derechos individuales, cuya lesión es la materia única del amparo; pero puede acudir por medio de un recurso de revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, la cual asume entonces las funciones de Tribunal de alzada respecto del Tribunal Fiscal; de este modo, el recurso de revisión viene a ser la segunda instancia del proceso contencioso-administrativo, y la Segunda Sala de la Suprema Corte desempeña en esa instancia, a través de los agravios, las mismas funciones de lo contencioso-administrativo que en la primera instancia estuvieron a cargo del Tribunal Fiscal. Pero si la parte agraviada es el particular, a su disposición sí está el amparo, el cual debe dirigirse contra la sentencia del Tribunal Fiscal, que para el particular es en ese caso definitiva; el juicio de amparo reasume en tal hipótesis su papel de custodio de la actuación del Tribunal Fiscal, desde el punto de vista de la garantía de la legalidad del proceso, consignada en el artículo 14 de la Constitución.

Pero más allá de la zona de la actividad administrativa enjuiciable por medio del juicio de oposición (ante las autoridades judiciales) o por medio del juicio de anulación (ante el Tribunal Fiscal), queda una vasta área de la propia actividad administrativa que no está sometida a ninguna jurisdicción de lo contencioso-administrativo, ni a la delegada. Dentro de este perímetro la administración activa conserva intacta su justicia retenida.

Sin embargo, la garantía del artículo 16 constitucional permite que aun en esta zona de la justicia retenida intervenga el poder judicial federal, precisa y exclusivamente a través del juicio de amparo. Hay que insistir en que no se trata en este caso de que el amparo proteja la garantía en el artículo 14, la cual presupone la existencia de un procedimiento en forma de juicio seguido ante tribunales, presupuesto que sólo se da en materia administrativa cuando se sigue un juicio de oposición ante tribunales judiciales o un juicio de anulación ante el tribunal administrativo en materia fiscal; pero que no puede presen-

tarse cuando el acto de la administración activa se queda en la fase oficiosa por no existir en la ley un medio de impugnación que permita llevarlo a la fase contenciosa, es decir, al conocimiento de órganos jurisdiccionales.

En esas condiciones, cuando el amparo tiene por materia la protección directa frente a la autoridad administrativa de la garantía consignada en el artículo 16, sin mediación de ninguna resolución jurisdiccional entre el acto de la autoridad administrativa y la intervención del juez de amparo, quiere decir que entonces el juicio de amparo está sustituyendo de hecho al proceso de lo contencioso-administrativo, ausente de nuestras leyes en lo relativo al área que en materia administrativa no está cubierta por el juicio de oposición ni por el juicio de anulación. Es esta función sustitutiva o de reemplazo que tiene en materia administrativa, una más que, como función adicional, hemos de señalar al juicio de amparo.

5. En materia laboral, el Congreso Constituyente de 1916 introdujo en el artículo 123 de la Constitución, que continúa en vigor, una serie de normas tendentes a proteger al trabajador frente al patrón: jornada máxima, salario mínimo, descanso obligatorio, responsabilidad profesional, indemnización por despido injustificado, derecho de huelga, etcétera.

En su fracción xx el artículo 123 dispuso: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno".

Entre las varias funciones que las leyes y la jurisprudencia han asignado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, figura destacadamente la jurisdiccional, que se cumple cuando la Junta dirime conflictos jurídicos entre el capital y el trabajo.

Dicha función jurisdiccional estaba incluida, con anterioridad a la Constitución de 1917, en la jurisdicción general y ordinaria que compete al órgano judicial. Segregada aquélla de ésta en beneficio de la clase laborante, quedó colocada por lo mismo fuera de la esfera judicial, convirtiéndose en función jurisdiccional específica, encomendada al órgano que con el dicho nombre de Junta de Conciliación y Arbitraje tiene sucintamente las siguientes características: no forma parte del poder judicial; tampoco forma parte del poder ejecutivo, pues aunque se conecta con la administración especialmente por la designación que ésta hace del representante del gobierno, sin embargo la plena autonomía de que goza al dictar sus fallos elude todo vínculo de dependencia o de subordinación jerárquica; por todo ello es un auténtico

tribunal, con jurisdicción específica y autónoma, semejante aunque no idéntica a la que hemos señalado en los tribunales administrativos.

La actividad jurisdiccional de la Junta se desarrolla por los cauces de un proceso, que aunque regido por normas más flexibles y discrecionales que las imperantes en los procesos judiciales, está sometido, no obstante, al principio de legalidad que erige el artículo 14 de la Constitución.

Dondequiera que aparece una garantía individual, allí está el juicio de amparo para protegerla. No es de extrañar, por lo tanto, que la violación de la garantía individual del artículo 14 dentro de un juicio laboral engendre la aptitud del agraviado para acudir al amparo, el cual representa entonces el mismo papel de guardián de la legalidad de que lo hemos visto investido en las demás clases de juicios.

Sin embargo, algo hay de incongruente en que las garantías sociales que el artículo 123 erige en favor de la clase trabajadora, como una excepción al criterio liberal e individualista de la anterior Constitución, se cubran y defiendan con la técnica esencialmente individualista del juicio de amparo, nacido y desarrollado para apoyar los derechos personales, que por su naturaleza suelen estar en oposición con las obligaciones de clase.

Señalamos esta separación de fines (por lo demás, de orden dialéctico más bien que práctico), con objeto de acentuar la notable ductilidad del juicio de amparo. De todas las funciones accesorias que se le han agregado durante su vida centenaria, ninguna como ésta de defender intereses gremiales parece ajena a la finalidad nativa de la institución. Y sin embargo, aquí como en los demás frentes de lucha el amparo cumple satisfactoriamente su misión de alerta.

6. En resumen, aparte de su cometido originario de servir como técnica protectora de los derechos del hombre, el amparo ha recibido entre nosotros, con el transcurso del tiempo, las siguientes funciones adicionales o accesorias:

1a. Defensor del sistema federal, impidiendo las invasiones de la esfera federal en la local y viceversa, cuando la invasión se resuelve en perjuicio de un individuo.

2a. Defensor de la parte orgánica de la Constitución, cuando la infracción de la misma se traduce en infracción de una garantía individual.

3a. Defensor de la correcta aplicación de la ley en los juicios civiles, penales, administrativos y laborales, a través de la garantía individual consignada en el artículo 14.

4a. Defensor de las garantías individuales que en materia penal consagra directa y expresamente la Constitución.

5a. Defensor del particular frente a la administración pública, en proceso sustitutivo del contencioso-administrativo.

La variedad y a veces la antinomia de esas funciones, recobran en la finalidad del amparo el principio de su unidad. El amparo nació para proteger al ser humano en sus derechos fundamentales, entre ellos su dignidad como persona y su autodeterminación como ser libre, frente al comportamiento arbitrario de la autoridad, investida de la facultad de mando y de la fuerza pública. La institución se ha mantenido inexorablemente fiel a su destino humanista, sin olvidar en ningún trance de su historia que su razón de ser estriba en tutelar a la persona por la única y suficiente y suprema razón de que es persona. Su error en el derecho mexicano —si error cabe llamarlo— consiste en haber extendido su hidalga protección más allá de los derechos substanciales del hombre, aquellos que son inseparables de la calidad de persona. Con ello el amparo bajó de su alta magistratura, pero probó su rebosante y generosa vitalidad. Y por ello, en cada una de sus disímbricas funciones presenta como marca común la preocupación por la persona.

México ofrece al mundo su experiencia total en la materia del amparo, con sus aciertos y sus errores, con sus éxitos y sus fracasos, sin ocultar ni exagerar nada. Pero de todo lo que ha sido en su trayectoria secular nuestra institución, nosotros separamos lo más remoto y primigenio que es también lo más puro y auténtico. El amparo que en el Acta de Reformas halló su fórmula sencilla y perenne, es la institución jurídica que nació de las rotas entrañas de la nacionalidad y es la que se presenta en estas páginas, limpia por contraste de todo añadido. Es ella la que México se ha esmerado en dar a conocer, primero en Bogotá y después en París.

VIII. EL AMPARO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Al final de nuestro recorrido por los caminos nacionales del amparo, podemos sintetizar como sigue las características de la institución mexicana: el amparo adopta la forma de juicio, seguido ante la autoridad judicial federal; el actor es siempre un particular, en cuyo perjuicio se han realizado o pretenden realizarse violaciones a los derechos de la persona que la Constitución otorga; el demandado es siempre una autoridad, a quien se imputa la comisión de aquellas violaciones en ejercicio del poder público; la sentencia tiene por objeto prevenir o reparar la infracción concreta que se denuncia, en beneficio exclusivo del particular afecto que la reclama.

Como hemos visto, en México la práctica del amparo ha hecho de la institución, más bien que una defensa objetiva de la ley suprema, un medio de proteger al individuo en los derechos que la Constitución le reconoce; su relativa ineficacia como defensa directa y auténtica de la constitucionalidad, se ha visto compensada por el éxito extraordinario que ha alcanzado en su misión de salvaguardar los derechos de la persona.

Fue su experiencia ya secular la que impulsó a México, cuando en la Conferencia de Bogotá celebrada en 1948 propuso que se adoptara su técnica protectora de los derechos humanos. Con anterioridad a este evento, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en Chapultepec en febrero de 45, se había pronunciado en favor de un sistema de protección internacional de los derechos esenciales del hombre; pero el Comité Jurídico Interamericano, encargado de preparar un anteproyecto al respecto, consideró que no era llegado el tiempo todavía de encomendar a órganos ejecutivos internacionales la ejecución de las decisiones adoptadas por la comunidad de Estados, por lo que la protección de los derechos humanos debía seguir siendo una cuestión de derecho interno.

De conformidad con este último criterio la delegación mexicana propuso en Bogotá que sin instituir un sistema de carácter internacional, el derecho interno de los países signatarios acogiera una técnica defensora de los derechos de la persona, común y homogénea para todos los países, y aconsejó con ese fin la adopción del juicio de amparo. La moción de México se concretó en la siguiente fórmula, que aprobada por unanimidad de votos, vino a ser el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Mientras en el pacto regional de Bogotá se llegaba a los resultados que se indican, en el ámbito mundial la evolución de los derechos del hombre seguía una trayectoria semejante, de la que aquel pacto no fue sino trasunto y en ciertos momentos anticipación.

La Carta de las Naciones Unidas, elaborada por la Conferencia que se reunió en San Francisco en abril de 45, afirmó su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana; pero se abstuvo de formular un catálogo de tales derechos.

por considerar que esa tarea incumbía a la Organización de las Naciones Unidas. Fue la Asamblea General de estas últimas, reunida en París, la que proclamó el 10 de diciembre de 48 la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en 30 artículos, de los cuales el 8° instituye la protección del amparo.

La aprobación del artículo 8°, que no figuraba en el proyecto de Declaración, estuvo precedida por trascendentales debates, en los que México participó con dignidad como autor y abanderado de la idea. En efecto, cuando en octubre de aquel año la delegación mexicana pidió que se adoptara el texto del amparo elaborado por la Conferencia de Bogotá, contó de inmediato con el estímulo y el apoyo de las delegaciones latinoamericanas. Pero varios países presentaron objeciones tan serias que orillaron a nuestra delegación a modificar el texto primitivo aun en puntos substanciales, a fin de rescatar para lo futuro la simiente de la institución. Un tercer texto recogió la fórmula de transacción y en la sesión del 26 de octubre fue aprobada la enmienda mexicana por 46 votos, ninguno en contra y 3 abstenciones (Egipto, India y Australia), para integrar en los siguientes términos lo que después fue el artículo 8° de la Declaración: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley".

En el texto así aprobado no aparecían dos elementos básicos del amparo, que la delegación mexicana había propuesto: la defensa debe dirigirse a paralizar la acción violatoria del poder público y esa defensa debe adoptar la forma de recurso judicial. Para subsanar estas mutilaciones, capaces por sí solas de desnaturalizar la institución mexicana, se ha emprendido con posterioridad una labor lenta y ardua, tendente a llevar al ánimo de los países originariamente más reacios la persuasión de que su tradición constitucional y política es compatible con el encargo confiado al órgano judicial de velar por la observancia de la Declaración, aun con respecto a los órganos legislativos o de la administración. De este modo la Comisión de los Derechos del Hombre, encargada por la Asamblea de París de desarrollar la Declaración en una serie de pactos internacionales, abordó su tarea desde el año de 1949, en su 5a. sesión celebrada en Lake Success. Después de largos debates, durante las sesiones de los años siguientes, la Comisión formuló en 1954 el texto definitivo sobre los derechos civiles y políticos, cuyo artículo 2°, párrafo 3, dice así:

3. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete:

a) A garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial y a garantizar que las autoridades competentes, políticas, administrativas o judiciales, decidirán sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

El proyecto fue presentado ante la Décima Reunión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual acordó que el articulado fuera objeto de dos lecturas; de ellas sólo se efectuó la primera del preámbulo y del artículo 1°

Como se ve, el proyecto de Pacto pretende dar satisfacción, así sea por lo pronto limitadamente, a las dos omisiones en que incurrió el artículo 8° de la Declaración.³² Ese proyecto será obligatorio cuando discutido y, en su caso, aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas, lo incorporen a su legislación los países signatarios.

Por otra parte, la Convención Europea de salvaguardia de los Derechos del Hombre, recomendada por el Consejo de Europa y suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950, acogió íntegramente el artículo relativo al amparo, en los términos en que lo elaboró en su 5a. sesión la Comisión de los Derechos Humanos.

Hasta allí la función humanista del amparo ha sido acogida como tesis en los instrumentos internacionales que han quedado especifica-

³² La opinión precedente, vertida por el autor en un artículo publicado en francés en la revista *Nouvelles du Mexique* (reproducido más tarde en inglés en *Inter-American Law Review*, de enero-junio de 1959), mereció la inconformidad, generosa y cortés, del profesor René Cassin, miembro del Instituto de Francia, vicepresidente del Consejo de Estado, decano y presidente de la Comisión de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, quien en carta de 27 de diciembre de 1956, escrita al día siguiente de conocer el artículo de referencia, expresó al autor lo que sigue: "Francia jamás hubiera consentido el texto transaccional, si se le hubiera pedido además que las palabras *actos cometidos en violación de los derechos fundamentales* designaran únicamente los actos de particulares y no, igualmente, de las personas que obran en ejercicio de sus funciones oficiales."

La relevante personalidad del profesor Cassin, autor del primer anteproyecto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que sirvió de base en todos los trabajos preparatorios y, por otra parte, defensor ardiente de la proposición mexicana en la Asamblea de París, hace indiscutible y respetable su aclaración. Sin embargo, hemos querido insistir en nuestro punto de vista porque consideramos que aunque el proyecto de Pacto no hubiere excedido al artículo de la Declaración, por lo menos lo ha mejorado al expresar claramente el primero lo que en el segundo quedó dentro de la zona oscura de la intención.

dos. Por lo que hace a su recepción concreta en el derecho interno de los países comprometidos, cabe señalar que las constituciones de las nuevas nacionalidades incluyen el artículo 8° de la Declaración de París. Sin embargo, es el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, anteriormente transcrito, el de mayor y más fecunda aplicación en el derecho positivo de los países de América Latina, no sólo porque aquel precepto traza sobria y fidedignamente los perfiles de nuestra institución, sino también porque la semejanza en general de las instituciones jurídicas de dichos países favorecen su adopción.

Nos abstendremos de exponer aquí, no obstante su importancia, la figura protectora que, inspirada en la nuestra a través de la Carta de Bogotá y de la doctrina, han acogido hasta ahora, con similitudes y diferencias, varias de las entidades latinoamericanas. Por tratarse en casos tales del derecho interno de los países que nos han secundado, su exposición excedería del tema que nos ha sido encomendado, cuyos límites constan en el título del mismo.³³

³³ El presente ensayo reitera la tesis que el autor del mismo ha venido sustentando a partir del año de 1948 acerca de la internacionalización del amparo. He aquí, en orden cronológico, sus principales fases. Con motivo de la IX Conferencia Internacional Americana, llamada a celebrarse en Bogotá de marzo a mayo de 1948, planteamos al entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet, la posibilidad de recomendar a la conferencia la adopción de nuestro juicio de amparo como técnica defensora, común y homogénea, de los derechos de la persona; aceptada la idea, se nos encomendó el estudio básico respectivo, el cual fue publicado en la *Revista Mexicana de Derecho Público* (vol. 1, pp. 439 a 446). Posteriormente, en abril de 1954, expusimos con motivo de la asamblea anual del Consejo de la Unión Internacional de Abogados, celebrada en la ciudad de México, la evolución realizada hasta entonces en el medio internacional del amparo mexicano (*Memoria*, México, 1955, pp. 129 a 176; con traducción al francés). En 1959 se publicó en París, a solicitud del embajador Torres Bodet, el artículo en francés traducido después al inglés a que se refiere la nota precedente. Por último, en agosto de 1961 se celebró en la ciudad de México el "Seminario sobre amparo, *habeas corpus* y otros remedios similares para la defensa de los derechos humanos", organizado por las Naciones Unidas con la cooperación del gobierno de México, bajo la presidencia del autor, quien a su vez formuló el estudio básico, objeto posteriormente de varias ediciones, la última de ellas la acordada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1975. Por probidad intelectual el autor declara que el presente estudio reproduce los conceptos vertidos en los anteriores, especialmente el último de los citados.