

II. EXTRANJERO

EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO *

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: A) *Evolución histórica:* 1. Algunos rasgos del Gobierno de la Colonia. 8. La Independencia (1810). 3. La Constitución de 1824. 4. La Constitución de 1857. B) *Las Instituciones vigentes:* 5. La Constitución de 1917.—PRIMERA PARTE: LA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO: 6. El movimiento centralizador y los poderes federales. A) *El movimiento centralizador:* 7. El sistema presidencial. 8. La forma actual del gobierno. 9. El marco de los grandes problemas sociales. B) *Los poderes federales y su control:* 10. Contrapesos de la centralización. 11. Los poderes de la Federación Mexicana. 12. El control constitucional de los actos del poder público. 13. El autocontrol de la juridicidad por el propio poder ejecutivo. 14. Los procesos en defensa del federalismo. 15. Síntesis de la organización federal.—SEGUNDA PARTE: LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA: 16. El sistema de justicia administrativa. A) *Las garantías constitucionales o «Amparo»:* 17. *a)* Los antecedentes del amparo: Historia y Derecho comparado. 18. *b)* Los antecedentes en la historia constitucional mexicana. 19. *aa)* La Constitución de 1824. 20. *bb)* Las siete Leyes constitucionales de 1838. 21. *cc)* La Comisión de Reformas de 1840 y el voto de José Fernando RAMÍREZ. 22. *dd)* El proyecto de 1840 (Constitución de Yucatán). 23. *ee)* Proyecto de la minoría de 1842. 24. *ff)* Acta de reformas de 1847: la fórmula OTERO. 25. *gg)* La Constitución liberal de 1857 («La Reforma»). 26. *hh)* La Constitución democrática y social de 1917. 27. *c)* *Las distintas leyes reglamentarias del juicio de Amparo.* 28. *aa)* Iniciativa de Ley Reglamentaria de 1852. 29. *bb)* Ley de 30 de noviembre de 1861. 30. *cc)* Ley de 20 de enero de 1869. 31. *dd)* Ley de 14 de diciembre de 1882. 32. *ee)* Código de Procedimientos Civiles de 16 de octubre de 1897. 33. *ff)* Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908. 34. *gg)* Ley de Amparo, de 18 de octubre de 1919. 35. *hh)* Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución. 36. *d)* Los fundamentos constitucionales. 37. *aa)* Fundamentos derivados de la estructura de la Constitución. 38. *bb)* Fundamentos provenientes del sistema de control constitucional. 39. *e)* El control de la constitucionalidad mediante el proceso de garantías constitucionales de juicio de Amparo. 40. *aa)* Objeto del control de constitucionalidad. 41. *bb)* Organismo del control de constitucionalidad. 42. *cc)* Procedimientos y efectos del control. 43. *f)* El control de la legalidad y de la constitucionalidad mediante el juicio de Amparo. 44. *g)* El rezago y sus remedios. 45. *h)* Resumen de las instituciones del juicio de Amparo. 46. *aa)* El origen. 47. *bb)* Naturaleza y efectos. 48. *cc)* Elementos necesarios y partes procesales. 49. *dd)* Nueve modalidades de improcedencia de la acción. 50. *ee)* Sobreseimiento, sentencias, interlocutorias y autos. 51. *ff)* Los recursos de revisión, queja y reclamación. 52. *gg)* Dos formas procesales: Amparo indirecto y Amparo directo. 53. *hh)* El incidente de suspensión del acto impugnado. B) *Los Tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo:* 54. *a)* La base constitucional. 55. *b)* Proyección de la constitucionalización de lo contencioso-administrativo. 56. *c)* El Tribunal Fiscal de la Federación: resumen. 57. *d)* El Tribunal de Lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: resumen. C) *El sistema para-*

* Versión castellana, corregida y actualizada, del original en francés de las conferencias dictadas en la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne) en el Curso de Administración Comparada (doctorado de Estado) del profesor Guy BRAIBANT, maître des Requêtes y comisario de Gobierno en el Consejo de Estado, en enero de 1974.

judicial o contencioso-administrativo «sui géneris»: 58. Actividades de autodefensa. 59. a) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. 60. b) La Dirección de la Propiedad Industrial. 61. c) La Dirección General del Derecho de Autor. D) *Nuevos planteamientos prácticos en doctrina y jurisprudencia*: 62. Una problemática abierta. 63. a) Opiniones doctrinales. 64. b) Una tendencia jurisprudencial. 65. aa) «... garantías individuales. No hay que agotar recursos administrativos previamente al amparo». 66. bb) «Recursos ordinarios. No es indispensable agotarlos cuando se reclaman violaciones directas de la Constitución.» 67. cc) Balance provisorio de este judicialismo.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

A) *Evolución histórica*

Para entender la circunstancia actual del Poder Público mexicano y de su jurisdicción administrativa, se requiere una brevísima reseña histórico-sociológica de los acontecimientos, ideas y fuerzas que a través del tiempo lo han ido configurando. Es indispensable además para entender el perfil de la nacionalidad mexicana analizar algunas de las peculiaridades adquiridas por el sistema político a través de las revoluciones, eco de las aspiraciones libertarias de autodeterminación, de independencia política y económica de nuestro país, y que hasta ahora han sido tres: la Independencia (1810), la Reforma (1857) y la Revolución de 1910-1917.

1. *Algunos rasgos del Gobierno de la Colonia*.—La idea de que durante la Colonia privó principalmente una intención cultural y religiosa ha sido, en rigor, una manera de querer desconocer la explotación y el trabajo obligatorio imperantes. No hubo un trasplante verdadero a los dominios, por parte de España, de sus instituciones y formas de trabajo, sino declaraciones, leyes y documentos que no evitaron, en tres siglos de sumisión, problemas sociales tan graves como situar a los *hijos de los españoles* nacidos en este continente, o crear estructuras de trabajo y formas de vida distintas a la de la desnuda explotación.

La idea de que se estableció una segunda España, se deriva del estudio de la legislación colonial como entelequia, como normatividad ideal con pocas aplicaciones útiles para criollos, indios, mestizos y negros. El ordenamiento legal novohispano se caracteriza por una línea formal y paternalista contrariada siempre, en la realidad, por un trato no compaginable con la teoría de que a los indios y demás castas correspondía un régimen jurídico en la práctica. Hubo excepciones de bondad, a cargo más de las inclinaciones personales y de la condición humana de muchos, que de un orden social existente, pues cualquier análisis sociológico, económico o político de nuestra historia tiene que reconocer el hecho objetivo de la explotación, del vínculo del trabajo con la raza, y de la poca aptitud de

la metrópoli para comprender la posibilidad de un desarrollo propio de sus colonias, aun dentro del esquema mismo de la dependencia.

Iglesias, conventos y palacios fueron construidos por medio del trabajo compulsivo, al igual que la economía religiosa o laica. La cultura y las formas de convivencia crearon un sistema político que fue deliberada o accidentalmente contradictorio. Nunca se quiso concebir la educación sino como instrumento para someter y ubicar a criollos, mestizos e indios en un sitio de desventaja admitido por la resignación o por la fuerza.

No sólo los criollos y mestizos se manifestaron durante el período colonial oblicua o abiertamente contrarios a los peninsulares, sino que hubo también sublevaciones indígenas, como la de los trabajadores de minas en Durango en 1598; la rebelión de los negros en Orizaba, acaudillada en 1609 por YANGA; la rebelión de los tepehuanes en 1616, que fueron exterminados; el motín popular a consecuencia de la carestía de víveres en 1692; en Yucatán, el movimiento acaudillado por CANEK, en 1761; la huelga por trato inhumano de los mineros de la Veta Vizcaína, en Real del Monte, en 1766. Estos constituyen ejemplos, entre otros, de los movimientos sociales que se dieron durante la Colonia y que reflejan las agudas contradicciones resultantes de la extrema explotación a que eran sujetos (1) los nacidos en esta tierra.

A pesar de un criterio ya generalizado, es de considerarse que no fue intención de los españoles conseguir en América la integración y el mestizaje de razas y maneras de ver la existencia. Impulsos ajenos a un plan de esta índole motivaron fenómenos sociales que habrían de provocar después consecuencias no previstas de importancia decisiva. La destrucción radical de cuanto fuere expresión de la cultura indígena, la naturaleza de las instituciones coloniales, su funcionamiento real y un sistema cerrado de vida que dividía la sociedad en 18 castas distintas, evidencian un trauma deformativo con repercusiones a largo plazo, difícilmente salvables.

Los indios quedaron organizados bajo el mando de caciques principales, siendo sujetados en lo económico por la encomienda, que era la intermediaria entre los indios y las autoridades coloniales (1). En lo religioso eran conducidos por misioneros y frailes con grave compulsión en la nueva fe.

Se forma así una estructura social paralela, un doble orden. Por un lado, las creencias, las costumbres y el estilo de vida de los españoles, y por otro, las reminiscencias de la vida prehispánica recubiertas de ciertas formas cristianas. Los contactos entre estos dos mundos, de tipo económico y religioso, eran superficiales. En lo económico, este vínculo era de trabajo obligado, retención por deudas,

(1) GORTARI ELI: *La ciencia en la historia de México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 215-216.

labor agobiante para los indios y señorío, mando y riqueza para los peninsulares. En lo moral, los vínculos religiosos fueron paliativos para los grandes sufrimientos de los indios, aunque sirvieron también para desarmar, en cierta medida, cualquier resistencia.

El régimen político tuvo que enfrentarse entonces a una realidad difícil y paradójica: la existencia de estos dos órdenes ya mencionados y el choque entre lo que podríamos llamar la ideología y la *praxis* de la Colonia. Era problemático ejercer mando y control sobre el mundo hispánico-colonial e intentar cumplir a un tiempo las órdenes o mandamientos del rey y del Consejo de Indias.

El gobierno colonial puede ser dividido en dos épocas: la austriaca y la borbónica. La primera corresponde a cierto tipo de gobierno con muchas reminiscencias medievales, en la que los reyes respetan la organización de los diferentes estratos (2).

Desde los Reyes Católicos se inició un proceso de centralización paulatina del poder, tendente a romper las tradiciones feudales de España. Las Cortes fueron perdiendo sus facultades, quedándoles sólo el derecho de aprobar el «servicio» mismo del que fueron despojadas en 1687 (3). Posteriormente los corregidores significaron un paso más en la nueva política de intervención directa de los monarcas en las ciudades, siendo también factores de concentración del poder.

El gobierno de los Austrias repercutió en Nueva España con modalidades que perfilaban una política acorde con su mentalidad. Por ello, el régimen colonial se organizó de la siguiente manera: máximas autoridades en España, el rey y el Consejo de Indias; en Nueva España, el virrey y la Audiencia. Otras autoridades importantes en España eran: el Consejo Real y la Casa de Contratación de Sevilla; en la Colonia, los gobernadores (que mandaban las provincias), los corregidores o alcaldes mayores (gobernaban los distritos) y los cabildos (ejercían sus funciones en las diferentes localidades).

Con la muerte de Carlos II, en el año de 1700, terminó el gobierno de la Casa de Austria en España. El rey Felipe V de Borbón inició el dominio de la Casa de Francia. Cambiaron las características y las funciones de los reyes y empezó el predominio de un nuevo criterio, de una época diferente: el Despotismo Ilustrado, el Racionalismo, la Ilustración (4).

Felipe V modificó la estructura administrativa del reino. Por cédulas del 20 de enero y 11 de noviembre de 1717 creó la Secretaría del Despacho de Indias, que centralizaba las principales facultades quitándoselas, en buena parte, al Consejo de Indias. Ya en el año de 1705 se había desdoblado en Secretaría de Estado y Despacho Universal. A mediados del siglo XVIII ya eran cinco secretarías orga-

(2) MIRANDA, José: *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 19 y 146.

(3) MIRANDA, *ibidem*, p. 65: «... por la reina gobernadora Doña Mariana de Austria, quien lo atribuyó directamente a las ciudades».

(4) ESQUIVEL-OBREGÓN, pp. 75 y 101.

nizadas por materias: Secretaría de Estado, Asuntos Extranjeros, Asuntos Eclesiásticos, Justicia-Marina e Indias, Guerra y Hacienda (5).

Esta transformación de la estructura política de España fue decisiva, a pesar de la resistencia que hubo para hacer a un lado el carácter medieval, los estratos, fueros y privilegios. Felipe V dio a su régimen un nuevo carácter: el centralismo realista.

Las reformas que la Casa de Borbón realizó llegaron hasta las mismas estructuras básicas; por ejemplo, la división política. En lugar de provincias, fueron establecidas intendencias. Primero, su competencia fue sólo económica. Fueron suprimidas en 1718, y restablecidas en 1746, ya con atribuciones más amplias en todos los órdenes. Los jefes de una intendencia estaban jerárquicamente entre los capitanes generales y los corregidores (6). Las intendencias fueron establecidas en Nueva España por Ley del 4 de diciembre de 1746. A instancias de don José GÁLVEZ, el territorio se dividía en doce intendencias: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (6).

Los reyes españoles, como es lógico suponerse, intentaban con esta reorganización de los esquemas políticos de España y sus colonias, conseguir una mayor centralización del aparato político, modernizando sus sistemas principalmente en la mejor organización de la hacienda pública y buscando la evolución de instituciones seculares de la colonia como los repartimientos, la esclavitud, los servicios por deudas, el mal funcionamiento del comercio y los abusos de las autoridades.

Las funciones de los intendentes eran amplísimas: de justicia, hacienda, guerra y policía, quedando así cubiertas todas las facultades administrativas posibles. Es de reconocerse también que el nombramiento de dichos intendentes tenía como fin limitar la autoridad del virrey, de suyo endeble y contradictoria. Como mera forma se obligó a que en los nombramientos directos del monarca tuviese que escribir el virrey el cúmplase, siendo esto un mero formalismo de cortesía para con el virrey (7).

A pesar de las variantes, reformas o modificaciones, esta situación no varió el orden de cosas que regía la vida colonial desde sus inicios: la división de castas continuaba, el mestizaje servía únicamente para agudizar problemas sociales y económicos. En todo momento prevalecía la fractura que había entre la vida indígena —también mestizos y criollos— y la existencia de los peninsulares, fueran éstos burocracia, encomenderos, comerciantes, etc.; se complicaba todo aún más por la confusión contradictoria de la administración política y judicial de Nueva España. Las distintas facultades y funciones estaban mezcladas unas con otras. Funciones judiciales del

(5) MIRANDA, *ibidem*, p. 187.

(6) ESQUIVEL-OBREGÓN, pp. 162, 372, 375; MIRANDA, *ibidem*, p. 207; Alejandro de HUMBOLDT: *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, p. 162.

(7) ESQUIVEL-OBREGÓN, p. 533.

rey, del Consejo de Indias, de la Casa de Contratación, del virrey o de la Audiencia, se reunían con atribuciones legislativas de todos estos organismos, por lo que el paso de Nueva España era titubeante e inseguro.

La realidad social evitaba la prosecución de un orden que era sólo una forma superficial sujeta al estallido de problemas de difícil control.

El Patronato en manos del rey y la tendencia política de la Iglesia bifurcaban de manera descentralizadora el poder político y la organización social y económica de la Colonia.

Toda esta confusión de facultades y jurisdicciones impedía, como es natural, un desarrollo lógico y armónico de Nueva España, que pudiera ir integrando las fuerzas sociales en una concepción solidaria, de conformidad con la época y los progresos crecientes.

Así quedó América a la deriva por falta de planes previsores y por titubeos, sujeta a factores y fuerzas que más tarde habrían de despedazarla. No sucumbió por la enorme vitalidad de los mestizos y la inteligente y sensible conciencia de muchos de sus dirigentes políticos.

Son de reconocerse las dificultades que hubiera tenido España si hubiera intentado la realización de un plan integrador, pero es innegable que tanto bajo la Casa de Austria como bajo los Borbones España usaba la explotación económica y la misión salvadora para mantener un precario y sin futuro *statu quo*.

La carta del virrey duque de Linares a su sucesor, marqués de Valero (1716), es una prueba irrefutable del caos imperante y de la carencia de un sistema de valores congruente y eficaz.

Los aspectos antes descritos muestran descarnadamente la necesidad de una revolución que sacudiera al esquema existencial de fórmulas pretéritas, de hábitos arraigados, sangres, criterios e intereses. Era claro que tenían que ser precisamente los hijos de los españoles nacidos en la Colonia los que encabezarán el cisma que haría posible el nacimiento de México. La búsqueda de oportunidades, las desigualdades sociales y el deseo de los criollos de participar en los puestos de mando, fueron los motores principales de la guerra de la Independencia, en la que, por primera vez, se identificaron, en un interés común, indios, mestizos y criollos. Este primer brote social dibuja ya los rasgos de la nación mexicana.

Para complementar este breve modelo de explotación, es menester considerar a la religión y al poder de sus organizaciones como elementos orientados a la justificación del régimen colonial y a su mantenimiento. Puede considerarse que las instituciones educativas de Nueva España no hicieron más que reflejar la crisis de la cultura de la metrópoli. Pero no sólo fue el poder espiritual el que contribuyó a deformar la relación metrópoli-colonia, sino que el clero además «se posesionó de inmensos latifundios y grandes fincas urbanas, aumentando así desmesuradamente sus riquezas, que también se in-

crementaban continuamente con diezmos y primicias». Según el testimonio de GÓMEZ DE CERVANTES, el año de 1599, la mitad de las riquezas de la Nueva España estaba en poder del clero. Además, de acuerdo con el derecho canónico, las propiedades de la Iglesia no se podían enajenar, «por lo que constituían bienes en manos muertas que entorpecieron en definitiva el desarrollo de la Nueva España» (8); la Iglesia fue la empresa más importante en este período y su poder temporal continuó manteniéndose hasta el México independiente.

Esta compleja estructura colonial fue manejada desde la Península siguiendo una política aparentemente homogénea que era la cambiante voluntad del rey y operaba de modo contradictorio. En sus grandes lineamientos no se alteró porque mantuvo el fomento a la minería y a la agricultura, y una serie de frenos y obstáculos para beneficio sólo de la metrópoli.

La realidad impuso formas concretas por sobre las leyes e instituciones que resultaron *sui generis* y hasta curiosas como lo prueba la admisión de una fórmula inocente o cínica acerca de la vigencia de las leyes: «acátese pero no se cumpla» que resulta incomprensible, pero que es testimonio del ambiente que privaba en las colonias y de una dualidad que en cierta medida aún subsiste.

El juego de fuerzas encontradas, el agudizar el abismo entre Ley y realidad y una serie de relaciones de producción, formadas más allá de los imperativos legales, hicieron imposible una política lógica e inclusive impidieron la comprensión de lo que estaba sucediendo. Por un lado los reyes intentaban evitar tanto el feudalismo como la posibilidad de formas políticas renacentistas en América —y en España—, y por otro lado los intereses económicos concretos de los criollos y de los peninsulares en las colonias buscaban adecuarse a un mecanismo vinculado a su propio desarrollo, aunque en pugna, abierta o disfrazada, con las normas establecidas. Esto auspició actitudes que cambiaban al ritmo del tránsito constante de autoridades de la Península, que venían de Europa y retornaban a ella, con tal frecuencia que todos los naturales tenían que ajustarse constantemente a los vaivenes de los poderes o intereses que éstos representaban, con las modalidades de sus afanes y temperamentos, lo que ha tenido repercusión hasta hoy en el carácter fatalista y dúctil de nuestro pueblo.

Los gobernantes españoles no comprendieron con claridad el camino de España, menos aún el de sus dominios, y América quedó con iglesias, y palacios, indios naborios, trabajadores de los obrajes, mulatos cocheros, arrieros mestizos y criollos concentrados en un rencor de siglos (por haber nacido en una tierra de ultramar), encadenados al mecanismo simplista que consistía en producir y vivir ajustados a un programa a corto plazo que duró tres centurias.

(8) CUÉ-CÁNOVAS, Agustín: *Historia social y económica de México (1521-1810)*, Ciudad de México, Trillas, 1964, p. 102.

2. *La Independencia* (1810).—El Poder Público mexicano se encuentra después de la Independencia con una herencia precaria: en efecto, el sistema colonial no solamente destruyó los antecedentes culturales indígenas, sino que además vació las minas e impidió la consolidación de la agricultura y de la industria del país, explotó a los pueblos y frustró la realización de criollos y mestizos. Sus legados no han sido sino la lengua y la religión, las cuales por otra parte se transformaron después de la Independencia, produciéndose un enriquecimiento del lenguaje y una espiritualización compleja y profunda de la religión.

La Independencia reunió dos factores principales asimilables a dos corrientes paralelas, pero muy diferentes: la del mundo hispánico y la del mundo americano. Uno de ellos era un factor instintivo, impreciso, el sentimiento de indios y mestizos en pleno auge y tendente a la búsqueda de su autodefinition. El otro factor es consciente, proviene de los criollos preocupados por la defensa de sus intereses, legítimos según ellos, y que no fueran ni reconocidos ni estimulados por el imperio. Ante estos factores, la Corona española, tanto en América como en la Península Ibérica, permanece sorda y ciega ante la realidad americana y ante su propia verdad, y pretende conservar sus vicios administrativos y su organización indefendible. Es la misma posición que adoptaron los conservadores todo a lo largo de la historia de los Estados Unidos Mexicanos, hasta nuestros días.

El profesor José MIRANDA divide las corrientes políticas que participan en el movimiento de independencia en absolutista, tradicional y democrático-liberal (moderada y radical). En rigor, parece más exacto hablar de tres fases de la guerra de Independencia.

En la primera predominan los elementos instintivos: disfrazándolos a la criolla, se defienden en verdad principios peninsulares, se pretende la aceptación final de los criollos como antaño de los españoles; en resumen, religión única, monarquía y lealtad a la Corona española. Esta fase concluye con la muerte de HIDALGO (1810), aun cuando sus postulados hayan continuado siendo sustentados, en particular, por RAYÓN.

La segunda fase, encarnada por MORELOS y el grupo de Chilpancingo y Apatzingán, sostiene abiertamente la ruptura con la metrópoli: la lealtad para con Fernando VII es utilizada tan sólo como medida política y comienza ya a formarse en ellos una conciencia nacional, patentizada en los «Sentimientos de la nación» (1813) y en la Constitución de Apatzingán (1814). Esta fase concluye con la ejecución de MORELOS, fusilado por los españoles al igual que HIDALGO.

La última etapa encarnada por ITURBIDE es una mezcla de los intereses peninsulares en América y de los intereses de los criollos. Esta fase concluye con dos documentos a los cuales nuestra historia jurídica acuerda rango constitucional, el Plan de Iguala (1821) y los Tratados de Córdoba, del mismo año. Es interesante la constatación de que este proceso independentista no es sino el prólogo de todas

las luchas políticas y sociales en los Estados Unidos Mexicanos con posterioridad a 1821.

Dada la no-integración, la estrechez y la superficialidad del mestizaje, el pasado de los Estados Unidos Mexicanos ha perdurado en una serie de crisis de fijación; esto nos lleva como a un desdoblamiento entre personalidades contrarias, a sufrir todos los acontecimientos y a soportar nuevamente las humillaciones impuestas a los indios, así como a la búsqueda de la aprobación, de la actitud descendiente de los misioneros. La Historia es un proceso, un vínculo vital de la existencia no razonada y de la ideología que prepara la conducta del porvenir; pero la Historia es también un signo de crisis y de anormalidad.

Se trata, en suma, de un pasado actualizado constantemente, sucesivamente, sin barreras, de una película idéntica e interminable, en la cual todos son actores y espectadores a la vez, en un desdoblamiento que hiere e incomoda a toda realidad espacio-temporal, a toda posible integración.

La Historia ha dado la razón a MORELOS. La Revolución de Ayutla (1854) y la de 1910-17 siguen las grandes líneas del pensamiento moreliano, mientras que Santa Anna en la primera mitad del siglo XIX (1833-1855) y Porfirio Díaz en la segunda (1876-1910) evocan el espectro negro de la España anterior a nuestra Independencia. Por el contrario, HIDALGO, MORELOS y la revolución de Ayutla encarnan un embrión de nacionalidad.

La Constitución de Apatzingán de 1814 es uno de los antecedentes ideológicos importantes en nuestro sistema político (9), aunque a semejanza de la Constitución Francesa de 1793 nunca haya estado en vigencia concreta. Apatzingán expone toda una serie de necesidades y problemas del país. A menudo se ha intentado denigrar el valor real de esta constitución. Esta actitud no puede ser más errónea, ya que sus méritos son indiscutibles. Modelada sobre las constituciones francesas de 1793 y de 1795, más bien que sobre la constitución española de Cádiz de 1812, es menester comprobar la fuente ideológica de nuestra primera Carta (10), en los documentos, en las cartas y en el ambiente reinante en el entorno moreliano.

Con posterioridad a la Independencia, cuando el país creía en su fabulosa riqueza, en su destino universal —que no tenía y no era sino el producto de observadores de buena fe como Alejandro de Humboldt— y en otros espejismos semejantes, llegó sin embargo la hora de establecer un modo de vida en todos los niveles. La variedad de constituciones, actas constitucionales y formas de gobierno prueban este profundo deseo de organización; esta inquietud se prolongó

(9) GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel: *La Constitución de Apatzingán y otros ensayos*, Ciudad de México, SEP/setentas, 1973, y la obra colectiva *Estudios constitucionales sobre el Decreto constitucional de Apatzingán*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Derecho), 1964.

(10) ESQUIVEL-OBREGÓN, pp. 75 y 101.

casi hasta nuestros días, pero después de tantas experiencias y fracasos podemos creer por fin que la Constitución Federal de Querétaro (1917), siempre vigente, representa la fórmula política capaz de estructurar la vida de nuestro pueblo, el cual se rige en verdad por un sistema consuetudinario.

Después de la experiencia imperial de ITURBIDE (1822-1823), la Asamblea Constituyente (1823) desconfiaba muy particularmente del sistema unitario de Gobierno, lo que exacerbó la lucha contra el grupo conservador. Puede afirmarse sin exageración que el nivel cultural, la calidad profesional y la excelencia de la información constituían el patrimonio tanto de los grupos liberales como de los grupos conservadores. Las circunstancias que favorecieron el establecimiento de una forma Federal de gobierno fueron de muy diverso orden: en primer lugar el fracaso de ITURBIDE, luego la situación sociológica y geográfica creada por las Diputaciones Provinciales surgidas de la Constitución de Cádiz, la cual aumentaba la toma de conciencia y los intereses de las provincias contra el doble centralismo, el del virrey y el del monarca peninsular (11).

3. *La Constitución de 1824.*—Esta Carta Magna significa una nueva decisión fundamental, la definición de un camino a seguir y el triunfo de un sistema surgido, por una parte, de las inquietudes intelectuales y del deseo de imitación de un pueblo joven con respecto a los Estados Unidos del Norte —pueblo antiguo y colonos nuevos— y, por otra parte, de una realidad social y geográfica desalentadora. Además, esta Constitución de 1824 expresa un ideal que encontramos igualmente en las de 1857 y 1917; esta última, siempre vigente pero con reiteradas enmiendas parciales derivadas de la actividad del Poder Constituyente Permanente, postula la realización de un estado democrático y social de derecho, como surge del juego de sus artículos 3.º, 27, 28 y 123, cuya orientación configura la «primera Constitución económico-social del mundo». La Constitución Federal Mexicana de 1917, anterior a la Revolución Soviética de 1918, a la Constitución Alemana de Weimar de 1919 y a la de la Segunda República Española de 1931, ha sido reconocida en su papel precursor por la más ilustre doctrina europea (12).

Durante el período que separa a las Constituciones de 1824 y de 1857, la sociedad mexicana se desgarró en una serie de luchas interminables, siendo conservadores y liberales los extremos del abanico político. Se trata sin duda del período más agitado de la historia de los Estados Unidos Mexicanos. Los *putsch militares*, los gobiernos paralelos, las grandes haciendas —que eran en los hechos dominios feudales— son la característica de esta etapa que fue, paradójicamente, una de las más brillantes. El último mandato presidencial de

(11) MIRANDA, *ibidem*, p. 187.

(12) COLLIARD, Claude Albert: *Libertés publiques*, cuarta edición, Dalloz, París, 1974, p. 638.

Santa Anna está colmado de siniestros presagios. La insatisfacción es general: los moderados, los radicales y hasta los conservadores manifiestan su descontento ante los caprichos y las extravagancias del Jefe de Estado de la época. La situación es explosiva, máxime como consecuencia del expansionismo angloamericano, que permite a los Estados Unidos del Norte despojar a los Estados Unidos Mexicanos de más de la mitad de nuestro territorio (1836-1848).

La Constitución de 1824 no contiene una reglamentación de las garantías individuales y es la Constitución Mexicana que menos las ha protegido. Expresa, sin embargo, la decisión adoptada por los Estados de la Federación Mexicana de proteger la libertad de prensa y de opinión en su artículo 66, parágrafo IV (sus habitantes podían pues escribir, imprimir y publicar libremente sus opiniones políticas). Un examen rápido de las discusiones de los constituyentes de 1823-1824 explicaría fácilmente la razón de aquel vacío reglamentario. El eje de la discusión fue la alternativa federalismo/centralismo, y la protección efectiva de la libertad de prensa, explicándose que se haya querido desechar los excesos del despotismo, particularmente en las cuestiones políticas, por estar aún abiertas las heridas dejadas por el colonialismo. Igualmente que en oportunidad de la instauración del Primer (y fugaz) Imperio Mexicano, en el Reglamento del Imperio (1822), se abrogaba la pena de tormentos (art. 49), e igualmente, en 1824, se abolieron la naturaleza hereditaria de la pena de infamia (art. 146) y la pena de confiscación de bienes (art. 147); el domicilio era inviolable en determinadas condiciones (art. 152), y se proclamaba la irretroactividad de la Ley (art. 142). Por primera vez, la Constitución de 1824 formula la garantía procesal contra las detenciones arbitrarias, en los términos siguientes:

«Nadie podrá ser detenido sin que haya semi-plena prueba o indicio de que es delincuente» (art. 150). «Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas» (art. 151).

Las discusiones sobre el problema de la separación de poderes son también interesantes. Para el diputado constituyente (1823-1824) TERÁN, la división de poderes es el principio absoluto de una Constitución, y afirmó al respecto: «Cada poder debe girar por la órbita designada por su naturaleza y atribuciones sin que en ella pueda experimentar los efectos de la atracción y contracción de cualquiera de los otros» (13).

TERÁN se opone al nombramiento por el Ejecutivo de los integrantes del Poder Judicial, pues cree en una división radical del Poder. El diputado Toribio GONZÁLEZ, por el contrario, es favorable al nombramiento de los jueces por el Ejecutivo y afirma que no existe

(13) ESQUIVEL-OBREGÓN, pp. 162, 372, 375; MIRANDA, *ibidem*, p. 207; Alejandro de HUMBOLDT: *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, p. 162.

Constitución en la cual el Parlamento o Congreso nombre al Poder Judicial (14). La discusión deviene muy apasionada con la adhesión del diputado GUTIÉRREZ a la tesis de TERÁN (15), lo que lleva a GODOY a intentar una fórmula transaccional, pues considera que la formación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo es primordial. LOMBARDO y Florentino MARTÍNEZ (16) se oponen a GODOY, pues ven los peligros de un sistema en el cual el Poder Ejecutivo designa a los integrantes del Judicial, presagiando por ello un horizonte de desorden y anarquía. La importancia de esta discusión radica en que ella pone de manifiesto los criterios entonces dominantes, aunque debe apuntarse que el diputado IBARRA destacó que el punto había sido anteriormente resuelto, encomendándose al Congreso la designación de los miembros del Poder Judicial. La prevalencia final de la postura de Toribio GONZÁLEZ deja en vigencia el Decreto del 31 de mayo, firmado el 6 de julio de 1822. Prisciliano SÁNCHEZ (17) expone inteligentemente el fundamento clásico de la división de poderes, basado en la desconfianza respecto de toda posible acumulación de poderes, principios que formulan finalmente el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (enero de 1824) y artículo 6 de la Constitución de 1824 (publicada el 5 de octubre de 1824).

La Constitución Federal de 1824, a pesar de su inquietud renovadora, adhiere a la tradición estableciendo para siempre a la religión católica como única religión y prohibiendo a todas las otras religiones (art. 3.º). La Constitución Federal de 1824 acepta igualmente el controvertido principio de la reelección presidencial, tras un interregno de cuatro años, equivalente a la duración del mandato presidencial (art. 77). En lo referente a los miembros del Poder Legislativo no contiene artículo prohibitivo específico de su reelección.

El sistema federal mexicano tiene, históricamente, una importancia ideológica y política esencial para la comprensión de la estructura del país. Antes y después de la aventura imperial de Agustín de ITURBIDE (1821-1822) las provincias manifiestan su deseo de autonomía, que tiene su apoyatura en el sistema de intendencias entonces vigente, del que se deriva el federalismo manifestado por los integrantes de la Asamblea Constituyente de 1823-1824. La Constituyente de 1856-1857 afirmó el prestigio de la Constitución de 1824, pero el federalismo será entonces el emblema del Partido Liberal, no sólo apoyándose sobre el conjunto de los motivos de la Asamblea de 1823-1824 y sobre el precedente de las Diputaciones Provinciales, sino significando el símbolo de la lucha por la libertad contra toda tentativa de restauración de los sistemas de la Colonia.

(14) ESQUIVEL-OBREGÓN, p. 533.

(15) CUÉ-CÁNOVAS, Agustín: *Historia social y económica de México (1521-1810)*, Ciudad de México, Trillas, 1964, p. 102.

(16) MIRANDA, *ibidem*, pp. 287 y 322.

(17) MIRANDA, *ibidem*, pp. 362-363, y REYES-HEROLES, Jesús: *El liberalismo mexicano*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Derecho), tomo II, 1958, p. 30.

4. *La Constitución de 1857.*—Esta Constitución no pudo inicialmente funcionar. La debilidad del presidente COMONFORT (1855-1858) y la actitud intransigente de los conservadores y del clero provocan la Guerra de Tres Años (1858-1860), etapa de luchas intestinas y de incertidumbres, seguidas por la invasión de las tropas francesas de Napoleón III, quien favorece la instauración del Segundo Imperio Mexicano, con el archiduque Maximiliano de Austria como emperador.

La fuerza de la Constitución, la bandera de la legitimidad republicana, se encarna durante todo este período en Benito Juárez, presidente constitucional (1858-1872) designado por el Congreso para suceder a COMONFORT. Al simulacro de plebiscito bonapartista en las zonas ocupadas por el extranjero se enfrenta la soberanía encarnada por el Benemérito de las Américas, quien organiza una eficaz «guerilla, convertida en un fuego inextinguible» (18). Vencido y condenado por la corte marcial, el usurpador es fusilado en Querétaro en 1867, fecha que marca el restablecimiento de las instituciones nacionales y la efectividad de la Constitución de 1857.

El profesor COSÍO-VILLEGAS afirma justamente que la Constitución de 1857 no rigió sino durante diez años, entre 1867 y 1876, únicos años de regularidad constitucional y de respeto de las leyes. En efecto, el general Porfirio Díaz llega al poder en 1876, olvida la Constitución, centraliza el poder en sus manos e instaura el «Porfiriato», que lo mantiene al frente del Ejecutivo hasta la explosión revolucionaria de 1910, que reasume, profundizándola, la tradición de 1824 y de 1857.

La Constitución de 1857 concretó claramente las ideas de la época sobre la soberanía. El pueblo es su titular por esencia y por origen (art. 39) y esta soberanía se ejerce «por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior...» (art. 41). Estos artículos son un ejemplo del buen criterio constitucional de la Asamblea Constituyente de 1856-1857.

Este criterio retorna pues a la ideología de la Junta de Zitácuaro (1811) y a la del Libertador MORELOS, considerando los derechos del Hombre «como la base y el objeto de las instituciones sociales» (art. 10). El individuo se encuentra en el centro de todo derecho, de todo Estado y de toda vida social. Esto será posteriormente criticado por Justo SIERRA y discutido por muchos tratadistas (19), pero no debe olvidarse que es la culminación del liberalismo, fuertemente

(18) WEYMULLER, François: *Histoire du Mexique*, Paris, Presses Universitaires de France, tercera edición, 1967, pp. 93 y ss.

(19) Sobre este punto Emilio RABASA considera que las Diputaciones Provinciales no habían renunciado a las prerrogativas y libertades que sólo un régimen federal podía acordarles, siendo este sistema una promesa jerarquizante contra la opresión del régimen colonial (*La Constitución y la dictadura*, p. 72).

Por su parte, Jesús REYES-HEROLES piensa que la actitud y la fuerza de las Diputaciones Provinciales marcan el único camino de robustecimiento, hasta de salvación, para el sistema federal (*El liberalismo mexicano*, tomo I, «Los orígenes».

impregnado de derecho natural. La Constitución de 1857 comporta un sistema cuidadoso de garantías individuales, comprensivo del proceso de garantías constitucionales conocido como *juicio de amparo* para la debida protección de las personas. Este capítulo es de reconocido equilibrio y está provisto de los instrumentos de protección requeridos por los derechos humanos. La suspensión de garantías está reglamentada.

Hagamos una breve enumeración de las garantías protegidas: libertad de enseñanza (art. 3.º), de trabajo (art. 4.º), de expresión (arts. 6.º y 7.º), de petición, asociación y reunión (arts. 8.º y 9.º), de tránsito y portación de armas (arts. 10 y 11); están igualmente protegidos el trabajo y la dignidad humana (art. 15), la persona, la familia, el domicilio, los papeles y posesiones (art. 26), la correspondencia (art. 15). Se prohíben la esclavitud (art. 20), los fueros, leyes privativas y títulos hereditarios (arts. 12 y 13), los monopolios (art. 28). Se establece la no retroactividad de la Ley, la garantía de no ser juzgado por leyes anteriores al hecho o no aplicables al caso, o por Tribunales de excepción (art. 14), así como garantías procesales en lo penal (arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24). A pesar de su marcado carácter liberal e individualista, esta Constitución sigue la trayectoria de las precedentes y no reconoce a la propiedad como derecho absoluto, limitándola con la «expropiación por utilidad pública previa indemnización», prohibiendo además la adquisición de propiedades o bienes raíces a cualquier corporación civil o eclesiástica, «con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución» (art. 27).

La Constitución de 1857 ha sido criticada en lo referente a la división de poderes. Emilio RABASA sostiene que la completa separación de poderes es imposible, pues sería un freno para la buena marcha del Gobierno: «la completa separación de los poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados; se requiere, por lo contrario, que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención de sus actos» (20). Esta postura es criticada por Cosío-VILLEGAS en los si-

Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México —Facultad de Derecho—, 1957, p. 359).

Mario de la CUEVA afirma que la creación de las Diputaciones Provinciales acotó a las provincias al autogobierno y a las indudables ventajas de la libertad. Como ejemplo del interés existente en América por esas Diputaciones, Mario de la CUEVA compara que entre 1820 y 1822 el sistema de las Diputaciones Provinciales aumentó su número de seis a 18: «La Constitución de 5 de febrero de 1857: sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución». *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicaciones de la Facultad de Derecho, dos tomos, 1956-1957, tomo II, pp. 1217-1336, esp. 1238-39.

(20) RABASA, *ibidem*: «Estos tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) no deben ser ejercidos ni por una sola persona ni por un solo cuerpo.» El antecedente de este artículo se encuentra muy probablemente en la Constitución francesa de 1791; cfr. RABASA, p. 141.

güientes términos: «ya aquí, en este punto, es donde su libro falla más históricamente, porque RABASA *no estudió el funcionamiento real*, el de la realidad histórica de ese desequilibrio de los poderes que tanto condenó. De haberlo hecho, su tesis de que la Constitución de 1857 creó un Poder Legislativo alternadamente fuerte y un Ejecutivo desmedrado y vacilante, hubiera encontrado un apoyo firmísimo y, además, habría resultado limpia de toda sospecha de reaccionarismo. En lugar de proceder así, vuelve a su método favorito de la argumentación *ad terrorem*, o sea, demostrar un disparate legislativo pintando sombría, negra, tétricamente, las colosales, irreparables consecuencias que tendría su adopción» (21).

No obstante, COSÍO-VILLEGAS reconoce que la crítica de RABASA es adecuada, pues no hay equilibrio de poderes, existiendo en la Constitución de 1857 como en la de 1824 una supremacía del Legislativo.

El carácter moderado de la Constitución de 1857, le impidió defender los intereses conservadores y asimismo dificultó la concreción de los ideales liberales de «revolución social» defendidos por Benito JUÁREZ y Lerdo de TEJADA, quienes, para llevar adelante sus planes, requerían mayor concentración del poder en el Ejecutivo y una disminución de facultades en el Legislativo (22).

No corresponde hacer aquí un estudio de la Constitución de 1856-1857, pero puede afirmarse que en todos los problemas fundamentales dominó la búsqueda de un punto medio, conciliador, pues el espíritu predominante en ella era el de la concordia y la transacción. El artículo 15 del Proyecto de Constitución establecía la libertad de creencias y asimismo una especial protección para la religión católica. Esta mezcla de intenciones hizo que el artículo, no fuese aceptado ni por unos ni por otros: una discusión radical, y tantas presiones políticas que orillaban la toma de una postura definida o del silencio, llevó a la desaparición del artículo 15 mencionado (23), lo cual es un ejemplo de la actitud general del Constituyente.

La Constitución de 1857 omite en su artículo 78 todo pronunciamiento respecto de la reelección del titular del Poder Ejecutivo, en términos similares a los del artículo 83 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas por Santa-Anna. La omisión franqueaba nuevamente el camino al capricho personal del gobernante de turno, y mediante sucesivos «retoques» al texto, don Porfirio se asegura un continuismo de tres décadas (1876-1880 y 1884-1910).

Tal es el panorama general de las zozobras, inquietudes y fracasos de la organización del Poder Público Mexicano. A pesar de tantas luchas intestinas, el pueblo mexicano sintió siempre especial respeto por la regla de derecho y conservó la esperanza de que alguna de las constituciones daría una estructura definitiva a la República. El cumplimiento de esa sostenida convicción de la soberanía se realiza

(21) COSÍO-VILLEGAS, Daniel: *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Ciudad de México-Buenos Aires, Hermes, 1957, p. 153.

(22) COSÍO-VILLEGAS, *ibidem*, p. 152.

(23) COSÍO-VILLEGAS, *ibidem*.

al término de las luchas de la Revolución Mexicana iniciada contra Porfirio Díaz en 1910 y culminada en 1917 por la Constitución Federal de Querétaro, la cual pronto cumplirá sesenta años de vigencia. No está demás señalar que la presente estabilidad constitucional ha sido precedida, desde la Independencia, por una compleja y dialéctica sucesión de Reglas Fundamentales: Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la Constitución de Apatzingán, de 1814, inmediatamente precedida por la de Cádiz de 1812; el Plan de Iguala (1821) y los Tratados de Córdoba (1821) que lo completan; el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822); el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824) y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Siete Leyes Constitucionales (centralistas) de 1836 y las también centralistas Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; los Documentos de Gobiernos de Emergencia de 1853 y 1856; y las Constituciones Federales de 1857 y 1917.

B) *Las Instituciones vigentes*

5. *La Constitución de 1917.*—La Constituyente de 1916-1917 modifica el sentido liberal y iusnaturalista de la Constitución de 1857, y declara que las garantías son otorgadas por la Constitución (artículo 10), por lo cual no serían inherentes a la persona humana. Para no extendernos en exceso sobre estas notas introductorias, esbozaremos el carácter del sistema instaurado en 1917, siguiendo los lineamientos generales de 1857. Hay, por supuesto, algunas variantes fundamentales: la propiedad, la educación y el trabajo, adquieren un carácter social, por lo que se mezclan en esta Carta Magna corrientes liberales y socialistas, las cuales dan a nuestro Estado Democrático y Social de Derecho (24) esa estructura mixta que lo caracteriza, aun en este umbral del siglo xxi.

La Constitución de 1917 sigue, en parte, a las de 1824 y 1857, por lo menos teóricamente en lo referente a la división de poderes (artículo 49). Pues

«no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29».

La Constitución de 1917 establece claramente la total libertad de creencias religiosas (art. 24), tema conflictivo que había constituido uno de los problemas más graves en la historia política de los Esta-

(24) En el sentido de ABENDROTH, Wolfgang: «Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag», en CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, tomo I, pp. 803-846.

dos Unidos Mexicanos, habiendo originado invasiones extranjeras y sido factor de inercia y falta de desarrollo.

Surge la Revolución Mexicana en 1910 con la divisa de «*Sufragio Efectivo, No Reelección*», en contra del arrepentido antirreeleccionista Porfirio Díaz. La duración del mandato presidencia (cuatro o seis años) y la institución de un vicepresidente o su abrogación motivan reformas contradictorias hasta el 29 de abril de 1933, fecha de la prohibición definitiva de la reelección presidencial, de la fijación del mandato en seis años y de la extinción de la vicepresidencia, pues el texto vigente reglamenta la elección de un presidente interino en caso de vacancia en los dos primeros años del sexenio y hasta la elección popular de quien deba concluir el periodo respectivo (artículo 84, inc. 1), y la elección por el Congreso de un presidente sustituto en caso de vacancia en los cuatro últimos años del sexenio (art. 84, inc. 3).

Para la historia política de los Estados Unidos Mexicanos, la No Reelección tiene una trascendental importancia. Las reiteradas artimañas reeleccionistas de Santa Anna en el siglo xx (1833-1855), el Porfiriato (1876-1910) y la frustrada reelección de Alvaro OBREGÓN (25), muestran los peligros de la esclerosis política en los países que carecen de una larga experiencia institucional. El cansancio del pueblo, como dice RABASA, movió en 1910 una de las más grandes revoluciones del siglo xx, generadora de las características actuales de nuestra nacionalidad. El respeto de esa decisión fundamental del pueblo mexicano ha llevado desde la presidencia del general Lázaro CÁRDENAS (1934-1940) a evitar toda actitud antijurídica en dicho sentido por parte de los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo, estabilizando el ritmo sexenal de las instituciones y evitando la Reforma improvisada de estructuras políticas, la cual había convertido a la Ley Fundamental en el pasado en un traje a la medida de ambiciones personales y sujeto por ello a las más tornadizas modas.

Resumiendo las formas políticas que han regido a los Estados Unidos Mexicanos en los siglos xix y xx, su relación nos da cuenta de ocho denominadas Repúblicas (Apatzingán, Constitución Federal de 1824, Siete Leyes Constitucionales de 1836, Bases Orgánicas de 1843, Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, Constitución Liberal de 1857 y Constitución Democrática y Social de 1917), dos monarquías (Constitución de Cádiz, Plan de Iguala y Tratados de Córdoba de 1821) y dos imperios (Reglamentos Provisionales de 1822 y 1865).

(25) Asesinado en 1928, en el periodo intermedio entre su reelección constitucional y la toma del poder.

PRIMERA PARTE.—LA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO

6. *El Movimiento Centralizador y los Poderes Federales.*—El marco del presente estudio sobre el Poder Público Mexicano y la Jurisdicción en materia administrativa va a estar centrado en el análisis de la institución jurisdiccional del *Amparo*, entendida como la Garantía de las Garantías dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Ahora bien, sería difícil comprender su misión sin una explicación previa y sumaria de la organización de los Poderes Públicos, tanto en la esfera federal como en la de los Estados miembros. Esta organización se caracteriza por el contraste entre una normatividad federalista y una realidad centralizadora, en la que confluyen las realidades precortesianas y las del período colonial.

Veremos sucesivamente la marcha hacia la centralización que tiene por principal apoyatura a la Presidencia de la República, para luego enunciar los otros poderes federales que completan los rodajes de la acción pública.

A) *El Movimiento Centralizador*

7. *El Sistema Presidencial.*—Los siglos de existencia bajo estructuras normativas, económicas y sociopolíticas contradictorias forjaron la costumbre de conformarse a determinadas prácticas, paralelas a leyes que les eran contradictorias. De ahí que surgieran instituciones políticas paradójicas que representaban el temor de la metrópoli de la Nueva España, ante toda posible definición del perfil y de la estructura de su poder político en armonía con las transformaciones de los tiempos. Su resultante es una aformidad diferenciada en la que unas fuerzas anulaban a las otras.

Esta complejidad institucional contradictoria no dejó de proyectarse de manera indiscutible en la psicología de los mexicanos, en nuestra manera de ser. En los primeros años después de la Independencia se sienten los resabios de estas antinomias y de costumbres seculares que van produciendo deformaciones dignas de señalamiento, ya que su huella perdura en nuestro siglo xx, y de cierta manera hay indicios de que aún moldean, subterráneamente, algunos aspectos de nuestra personalidad actual.

El Sistema Presidencial Mexicano surge bajo la influencia de las instituciones políticas de los Estados Unidos del Norte. La historia anudó la existencia cotidiana a lo que en principio pudo ser ajeno y quizá inaplicable. Este sistema adopta modalidades propias que lo convierten en una institución auténticamente nacional. En el marco angustioso de nuestra existencia histórica, sirve de timón seguro y de elemento integrador, frente a la vulnerabilidad resultante de un extenso territorio poblado inicialmente por un mosaico de etnias autóctonas, cuya síntesis sólo fue muy débilmente lograda en los

tres siglos de la presencia hispánica, también ella impotente ante fuerzas centrífugas latentes y aun manifiestas, ya señaladas por Otero a mediados del siglo XIX, cuando se refería a la falta creciente de cohesión del país real.

El proceso centralizador del Poder Público en los Estados Unidos Mexicanos ha provocado criterios encontrados. Unos fustigan al Régimen Federal como dique impotente ante el retorno a la estructura colonial originaria. Otros, más atinadamente piensan que el sistema federal sufre las modalidades de su tiempo, particularmente la creciente centralización administrativa y política del Poder Público en la Edad Contemporánea. Cualquier análisis comparativo de los Estados americanos o europeos con posterioridad a la segunda revolución industrial, conduciría a la comprobación de la generalidad del proceso centralizador. Remontándonos incluso al Renacimiento y a los primitivos Estados de la Península Itálica, podría afirmarse que todo el proceso de formación del Estado moderno contemporáneo consiste efectivamente en una centralización acelerada. Por otra parte, Arnold TOYNBEE ha previsto que será necesario llegar en un plazo no lejano, a un Estado universal capaz de dirigir los asuntos de la guerra y de la paz, los recursos naturales y su explotación, la protección del medio ambiente y la limitación del número de habitantes del planeta y su distribución, por encima de las soberanías nacionales, o, mejor, integrándolas en un poder público prestacional (26) planetario (27).

Algunas breves comparaciones se imponen entre los sistemas presidenciales angloamericano y mexicano, por sus múltiples vínculos y diferencias. A pesar de las condiciones de vida diferentes, de las concepciones culturales y vitales a veces opuestas, asombra la constatación del desarrollo paralelo y semejante de las facultades de decisión del Poder Ejecutivo, tanto en los Estados Unidos del Norte como en los Estados Unidos Mexicanos, en ambos casos sin consulta con los otros órganos del Poder Público (28). Las costumbres jurídicas y sociales de los pueblos angloamericano y mexicano se contraponen. Por ello resulta interesante la curiosa semejanza, no sólo teórica, sino incluso práctica, entre los poderes del jefe del Ejecutivo en ambos países. El presidente de los Estados Unidos del Norte ha ido

(26) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, *in totum*; WOLFF HANS, JULIUS: *El Derecho administrativo de prestaciones*, en CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, tomo V, pp. 349-382.

(27) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, *Introducción general: Una concepción planetaria del hombre y del Derecho público*, tomo I, *in fine*, esp., pp. CXXXIX-CLV.

(28) «En el interior de las instituciones políticas de los Estados Unidos del Norte, el centro de iniciativa y decisión ha pasado del Congreso al Poder Ejecutivo; el sector ejecutivo del Estado no sólo se ha extendido extraordinariamente, sino que ha llegado a centralizar y a utilizar al propio partido que lo ha llevado al poder» (MILLS WRIGHT C., *La Elite del Poder*, 1957, p. 217). «Un grupo reducido de hombres se encarga actualmente de las decisiones adoptadas en nombre de los Estados Unidos del Norte. Estos 50 hombres de excepción, dentro de la rama ejecutiva del gobierno, comprenden al Presidente y a los miembros de su gabinete; los jefes de los departamentos, oficinas, órganos y comisiones principales, y los miembros de la Oficina Ejecutiva del Presidente, incluyendo al personal de la Casa Blanca», *ibidem*, p. 219.

adquiriendo un cierto carisma y una posibilidad de mando directo a través del llamado «caudillaje democrático». Presidentes como Franklin ROOSEVELT lo han practicado y, en momentos críticos, el propio pueblo angloamericano así lo ha exigido. En 1974 el horizonte político angloamericano se caracterizó por un enfrentamiento entre el Congreso y la opinión pública, por una parte, y la institución presidencial por la otra. El presidente Richard NIXON asumió las facultades que la práctica constitucional ha dado al Poder Ejecutivo, acordes con la difícil orientación del Imperio de la sociedad industrial y del capitalismo transnacional. Estaban en pugna una realidad y una costumbre: la eficacia de los intereses creados hacia el futuro y los valores de una comunidad individualista y puritana. El aparente resultado final, renuncia del presidente ante la opinión pública y la inminente acusación (*impeachment*) del Parlamento, cualquiera sea la verdad subyacente que explica este enfrentamiento extremo entre poderes constitucionales, no ha dejado de afectar la economía y la política de todas las naciones del planeta.

La doctrina angloamericana señala los siguientes factores del «caudillaje democrático» en los Estados Unidos del Norte (29):

Primero, la aceptación social de un concepto activo y reformista del Estado, más que mero protector del orden de cosas establecidas;

Segundo, la ruptura del principio federal en la esfera de las potestades legislativas del Congreso;

Tercero, en materia legislativa, la quiebra del principio de la separación de poderes en la relación entre el presidente y el Congreso;

Cuarto, como corolario, la desaparición progresiva de la prohibición a la legislatura respecto de la delegación de sus poderes;

Quinto, las consecuencias en el poder del presidente, como comandante en jefe y como órgano de Relaciones Exteriores durante dos guerras mundiales, y de la creciente hegemonía planetaria de los Estados Unidos del Norte.

8. *La Forma Actual del Gobierno*.—Todo Estado implica una realidad social y una rica variedad de correlaciones entre los factores históricos, sociales, económicos y normativos que moldean no sólo su organización y funcionamiento, sino también su marco legal.

El Estado Federal Mexicano tiene como rasgos existenciales básicos los cinco que siguen: la lucha permanente por una independencia política y económica cada vez mayor; las garantías sociales incorporadas a la Constitución de 1917; la concepción de la propiedad privada como una función social en sentido estatutario; la Nación como propietaria originaria de los recursos naturales; y, la separación de la Iglesia y el Estado, consumada hace más de un siglo.

(29) GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, «Revista de Occidente», 1.ª ed., p. 368.

Otros elementos básicos de las Instituciones Nacionales son la constitucionalización de las instituciones del derecho del trabajo y de la función pública (fracciones «A» y «B» del artículo 123), la reforma agraria, y el reparto de tierras, dentro de un sistema económico mixto, cuyas estructuras básicas son reguladas atendiendo al interés público, centrado en el robustecimiento de un Estado Democrático y Social de Derecho (especialmente, los artículos 3.º, 27 y 28 de la Constitución de 1917).

Nos parece fundamental precisar desde ahora en este trabajo que dichos principios institucionales del Estado, son inseparables del reconocimiento constitucional a todos los habitantes de derechos públicos subjetivos. Garantía de éstos es el juicio de Amparo, una de cuyas modalidades es el amparo administrativo, proceso constitucional de garantías que en buena parte asegura, como lo veremos más lejos en nuestra segunda parte, la apoyatura de la Justicia Administrativa requerida por los particulares y por el propio poder público, para el correcto y justo funcionamiento de este Estado Mexicano que venimos presentando en esta primera parte.

Estos lineamientos jurídicos, modernos y en algunos casos reconocidos como precursores por la doctrina europea pretenden la realización de la justicia social en un régimen de pluralismo ideológico y de libertades ciudadanas.

Los Estados Unidos Mexicanos han vivido más de siglo y medio de luchas y transformaciones positivas (1810-1975). Nación en vías de desarrollo, enfrenta problemas muy difíciles de solucionar, tales como la búsqueda de una más justa y equitativa distribución de la riqueza, la disminución del crecimiento demográfico acelerado, el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos, el aumento de oportunidades para su creciente población joven, todo ello tratando de evitar, en lo posible, la presión del imperialismo económico. La ejecución de los cometidos estatales tiende al cumplimiento de las aspiraciones e ideología de la Revolución Mexicana, impulsando especialmente el desarrollo educativo con amplias oportunidades para todos, en una sociedad cada vez más compleja y de difícil encauzamiento.

República representativa, democrática y federal, los Estados Unidos Mexicanos tienen una tradición federalista que arranca de 1824. Al respecto, se dan dos corrientes doctrinales. La primera afirma que la Federación es en México una copia extralógica de la angloamericana establecida en la Constitución de Filadelfia de 1776; la segunda, vincula el presente con la división territorial y social existente desde el siglo XVIII. De manera ininterrumpida, desde el restablecimiento de la República por Benito JUÁREZ (1867), nuestro país tiene una equilibrada tradición de relaciones entre los Estados miembros (*entidades federativas*) y la Federación, con variados matices en cada caso. Es frecuente la afirmación de un centralismo excesivo, reflejo de tradiciones y prácticas políticas, económicas y sociales, agravadas en los

últimos lustros por el crecimiento desorbitado de la Ciudad de México, sede de los poderes federales, convertida hoy con más de diez millones de habitantes, en uno de los «retos» político-administrativos planteados al desarrollo equilibrado y justamente compartido de los recursos de la República. Esta realidad no impide considerar hechos e intereses que se manifiestan en una a veces fuerte descentralización, cuya delimitación con el federalismo escapa al propósito de este estudio (30).

9. *El Marco de los Grandes Problemas Sociales.*—La complejidad de nuestra problemática nos parece susceptible de ser concretada en las ocho proposiciones siguientes:

Primera, la Revolución de 1917 modificó básicamente el régimen laboral y de tenencia de la tierra, iniciando la liquidación del semi-feudalismo de los terratenientes, con fundamento en los artículos 27 y 123 de la Constitución Federal de Querétaro.

Segunda, la estructura de la sociedad ha tenido cambios radicales. La reforma agraria y la consecuente expansión de la población urbana, ha acrecentado la importancia y peso político-social de las clases medias, cada vez más ambiciosas e inconformes. La burguesía nacional y la clase obrera, así como los nuevos estratos, modifican los mitos y fantasías de nuestros habitantes (31), los cuales pasan a situarse en un complejo archipiélago de aglutinaciones sociales, verdadero mosaico de usos y valores, a veces contradictorios pero no antagónicos. El capital, cuya acumulación fuera y es orgánicamente alentada desde 1930, se ha convertido en una fuerza real con la cual se impone la institucionalización de nuevas bases de convivencia, que permitan la operatividad del modelo mixto de desarrollo.

Tercera, a la disminución en números relativos de las clases altas y populares, corresponde una ampliación de la zona de capilaridad social—clases medias—cuyo porcentaje pasa de 8,3 por 100 en 1900, a 17,1 por 100 en 1960, y a más del 20 por 100 en 1970.

Cuarta, la modificación de la estructura ocupacional, plantea una disminución del sector primario, un intenso aliciente para el secundario, y un crecimiento del terciario típico de los países en vía de desarrollo y que no puede separarse de tres de sus principales factores: la división internacional del trabajo, tendente a una estructuración feudal de la vida económica internacional (32), el crecimiento demográfico carente de una planeación racional, y las distorsiones resultantes en el mercado del trabajo, donde si bien la mayoría de

(30) Cfr. CARPIZO, Jorge: *Federalismo en Latinoamérica*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1973, esp. p. 78.

(31) Cfr. la reciente aportación de CAREAGA, Gabriel: *Mitos y fantasías de la clase media en México*, Ciudad de México, «Cuadernos de Joaquín Mortiz», 1974, y su bibliografía.

(32) Cfr. GALTUNG, Johan; MORA y ARAUJO, Manuel; SCHWARTZMAN, Simón: *El sistema latinoamericano de Naciones: Un análisis estructural*, en la obra de CAPPELETTI-VIDAL, Ricardo: *Relaciones internacionales, integración y subdesarrollo*, Buenos Aires, Nueva Visión, «Cuadernos de Investigación Social», 1969, pp. 153-195.

los trabajadores están sindicalizados, esto no brinda solución taumática al creciente desempleo.

Quinta, en grandes capas de la población y a pesar de los adelantos sociales y económicos mencionados, hay inconformidad. La Revolución Mexicana logró ampliar el sistema de valores y transformar las estructuras políticas, sociales y económicas imperantes desde la Colonia. Esta circunstancia condujo a las clases medias y populares a una conciencia aguda de las desigualdades y contradicciones sociales, así como a una representación más exacta del deber ser de su propia existencia. Algunos grupos sociales se inclinan por un afán de capilaridad rápida y eficaz, y por la imitación extralógica de conductas antisociales importadas de otros países y contextos.

Sexta, desigualdades de manifiesta injusticia prevalecen a pesar de las realizaciones de los gobiernos revolucionarios posteriores a 1917, empeñados en quebrar la causación circular acumulativa del subdesarrollo (33), mediante la apertura de todas las puertas a la promoción de todos los sectores sociales. No ha llegado el momento de considerar concluida la tarea revolucionaria. El cometido constructivo asumido por las instituciones está lejos de haber sido terminado. ¡No nos engañemos! El ingreso nacional exige una distribución más equitativa, y un aumento del poder de compra de la moneda: es evidente que las clases populares están sujetas a salarios mínimos y las clases medias a un sueldo fijo, en una realidad que permite la creciente elevación de precios. En 1975, con una desordenada inflación internacional en el horizonte, y ante provocaciones de los núcleos más conservadores alentados por la consolidación *aparente* del «fascismo de la dependencia» en países hermanos de América Latina, una mayor visión y una gran confianza en el camino a seguir por los Estados Unidos Mexicanos son necesarias.

Séptima, después de sesenta años de Revolución ha surgido una clase media. Su interés mayor no radica sólo en el logro de mejores condiciones de vida, sino también en la obtención de vías de acceso a la política nacional, y con ellas a la definición de los perfiles futuros de la Nación Mexicana.

Las clases populares cuyo desenvolvimiento—en un clima de expansión económica, industrialización y urbanización— intenta una reorganización sindical bajo auspicios diferentes, necesitan encontrar un ambiente adecuado, grávido de posibilidades de auténtico mejoramiento, mediante una serie de renovados estilos de vida, los cuales aún no se insertan en la gama de niveles de existencia actual de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que la seguridad social ha avanzado considerablemente y cubre con su protección prestacional a amplios sectores de la población.

(33) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971 y 1975 (*Tercera Lección*), quien desarrolla en Derecho administrativo mexicano las conclusiones extranormativas de MYRDAL, Gunnar: *Economic Theory and Under-developed Regions*, Londres, Gerald Duckworth & Co., 1957.

Octava, subsiste la necesidad de reafirmar la naturaleza creadora de la Revolución, en las circunstancias de la nueva etapa que afrontamos. La Constitución de 1917 es un auténtico pacto social. Esa alianza de clases catapultada hacia crecientes logros económicos y sociales apoyados en el Poder Público, ha sido confirmada reiteradamente por el desarrollo de dichas mismas clases. El Estado Democrático y Social de Derecho, enmarcado por una economía mixta y por el sistema institucionalizado de garantías sociales e individuales, subtiende nuestro desarrollo en la búsqueda de condiciones de vida y de convivencia cada vez más altas y justas. El mejoramiento de las clases medias y de algunos estratos populares les ha hecho olvidar las dificultades superadas por *la Revolución hecha Gobierno* para abrir nuevos caminos. Estos les parecen entonces insuficientes y piden un cambio acelerado, deseando la simultánea conservación de todas las ventajas obtenidas, y no hacer ningún sacrificio o esfuerzo especiales.

B) *Los Poderes Federales y su control*

10. *Contrapesos de la Centralización*.—Estos desarrollos respecto del movimiento centralizador, acuñado por impulso de la Presidencia de la República, ejercida en régimen presidencial de «caudillaje democrático» y enfrentada a semejante problemática económica y social, no excluyen sino que suponen ciertos elementos clásicos del Estado de Derecho liberal burgués. En este sentido encontramos la vigencia de la separación de poderes, la estructuración de un sistema de control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, el autocontrol de la juridicidad por el propio Poder Ejecutivo, y, finalmente, los procesos en defensa del federalismo.

11. *Los Poderes de la Federación Mexicana*.—Siguiendo el esquema clásico de LOCKE y MONTESQUIEU, los poderes federales tienen la organización siguiente:

a) *El Poder Legislativo*, integrado por las dos Cámaras del Congreso General: la de Diputados, representantes de la ciudadanía; y el Senado, integrado por los representantes de las Entidades Federativas y del Distrito Federal (arts. 50 a 52 y 56, respectivamente).

b) *El Poder Ejecutivo*, cuyo único titular es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80), no existiendo en nuestra organización constitucional el órgano «gabinete ministerial», pues el «Consejo de Ministros» sólo está previsto para la suspensión de garantías en los casos «de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto» (art. 29). En efecto, los colaboradores inmediatos del titular simultáneo de las jefaturas del Estado y del Gobierno, son sólo secretarios de Estado, de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la Unión. Este está además asistido en el ejercicio de sus

atribuciones por la Jefatura del Departamento del Distrito Federal (34), por la Procuraduría General de Justicia de la Nación (artículo 102), así como por los Organismos públicos industriales, comerciales, culturales, etc. (Organismos Desconcentrados, Descentralizados, Autónomos, de Participación Estatal, Empresas Mercantiles de Estado, etcétera) (35).

c) *El Poder Judicial*, cuyo funcionamiento y reclutamiento están previstos en los artículos 94 a 107 de la Constitución. Las atribuciones de este Poder de la Federación están depositadas en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

El clásico principio de la separación de poderes adopta en la Federación Mexicana la modalidad de una *coordinación de poderes*, sin menoscabo del poder presidencial. Algunos autores pretenden la existencia de un cierto parlamentarismo, lo cual parece dudoso ante la inexistencia arriba apuntada de un Consejo de Ministros como cuerpo colegiado permanente bajo la presidencia de un primer Ministro. El bicefalismo de la Constitución Francesa de 1958 no se da en las instituciones mexicanas, donde el Presidente de la República es el único jefe en el Poder Ejecutivo, el cual no sólo no actúa en forma colegiada con responsabilidad ante el Congreso, sino que éste no tiene medios de acción sobre el Poder Ejecutivo, no aprueba la designación de los secretarios de Estado, siendo inexistente tanto el voto de censura como la cuestión de confianza.

La organización de los poderes públicos apoyada más en la coordinación que en la separación, sería inexplicable sin la existencia de *un sistema político de partido dominante*, en cuyo seno existen muy variadas matizaciones de la ideología nacionalista revolucionaria, sostenida por la alianza de clases instaurada con el triunfo de la Revolución Mexicana. El Partido Revolucionario Institucional, ha evolucionado desde su fundación en 1929, con diversos nombres e integraciones, pero sustancialmente agrupa a los sectores más representativos de las fuerzas progresistas del país, organizadas en los tres sectores, obrero, campesino y de clases medias, aglutinados en las centrales respectivas, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esta cimentación permite la existencia de una verdadera democracia desde la base misma del partido, tanto para la escogencia de sus dirigentes como para la designación de sus candidatos a los cargos de elección popular.

El Partido configura *la institucionalización de la Revolución*, pues brinda a sus distintas tendencias un marco idóneo para la dilucida-

(34) Llamado habitualmente «Regente», ha pasado a ser el único titular de una Jefatura de Departamento al convertirse en Secretarías de Estado, a fines de 1974, los antiguos Departamentos de Turismo, y de Reforma Agraria y Colonización.

(35) ACOSTA-ROMERO, pp. 40 y ss.

ción de sus controversias, impidiendo los desgarramientos y frustraciones personalistas que históricamente han marcado a otros movimientos emergentes de insurrecciones semejantes. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos sustenta los principios del partido en el Poder y es escogido como candidato por el PRI; es no sólo el más distinguido de sus miembros, el jefe nato del Partido y de las Fuerzas Armadas, sino el líder de las Instituciones Nacionales, asumiendo al mismo tiempo las atribuciones de jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la Sociedad.

Dentro de este contexto y partiendo de la existencia del Estado Democrático y Social de Derecho, cada uno de los tres Poderes ejerce las facultades que le incumben formalmente y conforme al esquema clásico, pero adaptándolo a las necesidades emergentes de la transformación de la sociedad. Así los Tribunales del Trabajo, dependen formalmente de la Administración y siguen una línea distinta. Como lo ha afirmado certeramente el profesor CORTIÑAS-PELÁEZ, «la Sociedad y el Estado se integran dialécticamente y tanto la administración como la justicia se ponen al servicio de la mayoría (...) el Derecho del Nuevo Estado tiende a asegurar sistemáticamente el cumplimiento de los objetivos del Estado democrático y social, la realización de sus contenidos concretos. El primado del Derecho en el Estado democrático y social significa una sujeción imperativa, no al Derecho como idea abstracta, sino a un contenido concreto de éste, el cual tiende a cumplir con los fundamentos y deberes del Nuevo Estado, la plena dignidad del Hombre, y la libertad e igualdad *sustanciales* en el perfeccionamiento de su personalidad social. Por imperio del Derecho, el Estado realiza la democracia y forja una sociedad nueva; el Estado no paraliza sino que «motoriza» el cambio, planifica, distribuye, reorganiza la vida individual y social» (36). Estas precisiones permiten una delimitación más exacta del papel y de la interacción recíproca entre los elementos normativos y los elementos extranormativos de las instituciones constitucionales de la República Mexicana, dentro de una concepción del Derecho como estructura social en la cual poder y norma se articulan en síntesis indisoluble (37). En efecto, «La compenetración de la mayoría social con el Poder se torna dialécticamente tan íntima, que hace perder pie a la distinción hegeliana entre Estado y Sociedad, la cual se torna jurídicamente (no sólo políticamente) imposible (38). Ello permite compartir la conclusión de que «La actividad prestacional, las vías procedimentales y procesales administrativas, se rigen por formas, el primado del Derecho perdura. Pero la forma está abiertamente al servicio de lo material» (39).

(36) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1972, pp. 22-23.

(37) MORENO, Julio Luis: *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Sección III, vol. CXXV, 1963, *in totum*, p. 125.

(38) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1972, p. 23.

(39) CORTIÑAS-PELÁEZ, *ibidem*, p. 22.

12. *El Control Constitucional de los Actos del Poder Público.*—De conformidad con la Constitución Mexicana vigente desde 1917, existen actualmente controles legales y políticos de los actos de los tres Poderes de la Federación.

Un primer control, eminentemente político, consiste en el procedimiento de promulgación de las leyes (art. 71 de la Constitución), para la cual intervienen normalmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero con la particularidad de que sus intervenciones respectivas apuntan a la defensa de la constitucionalidad. En efecto, este procedimiento comienza con un proyecto de origen legislativo, discutido y sancionado por ambas Cámaras y remitido al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el *Diario oficial*. Si la iniciativa proviene del Ejecutivo, es susceptible de enmiendas en el Congreso cuando algunos de sus artículos pudieren no ajustarse a la Ley Fundamental. Cuando la iniciativa proviene de las Cámaras, el presidente podrá sugerir modificaciones y, en su caso, vetar la iniciativa, si la considera contraria a la Constitución.

Un segundo control, verdadera atenuación del clásico régimen presidencial angloamericano, radica en la obligación de los secretarios de Estado de presentarse ante el Congreso para explicar los objetivos, consecuencias y utilidad social perseguidos por las iniciativas legislativas originadas en sus Secretarías respectivas. Con motivo del diálogo así suscitado, los parlamentarios pueden formular observaciones y emitir opiniones respecto de los proyectos, cuando estimen que contienen preceptos que podrían no ser conformes con la Constitución.

Los dos controles descritos son fundamentalmente políticos, porque entrañan una relación entre ambos poderes, y porque esos controles permiten la búsqueda, no sólo de la mejor constitucionalidad, sino una coordinación en el desarrollo de las facultades de los órganos públicos para el más eficiente desarrollo de los cometidos estatales, dando así contenido a los principios de gobierno sustentados por el programa del líder de las Instituciones Nacionales.

13. *El Autocontrol de la Juridicidad por el propio Poder Ejecutivo.* El titular del Poder Ejecutivo, siguiendo los principios de la organización administrativa centralizada, y ejerciendo sus facultades de decisión, mando y revisión, puede reconsiderar los actos de sus subordinados jerárquicos para concluir respecto no sólo de su juridicidad (conformidad con la Constitución, principios generales del Derecho, leyes y normas derivadas), sino de su oportunidad o conveniencia en el interés de una buena administración. En consecuencia, su decisión puede importar tanto la modificación como la revocación de los actos a él sometidos.

Complementariamente, se ejerce en la Federación Mexicana un control de legalidad en la esfera del Poder Ejecutivo por el procurador general de Justicia de la República, el cual, entre otras facultades

des y de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (art. 15, frac. I), debe poner en conocimiento del presidente aquellas leyes inconstitucionales, proponiéndole las iniciativas de reformas necesarias para concordarlas con la Ley Fundamental si son del orden federal, y si se tratare de leyes estatales, proponer por los conductos debidos las reformas pertinentes para la abrogación de los preceptos contrarios a la Ley Suprema.

14. *Los Procesos en defensa del Federalismo.*—De conformidad con los artículos 104 y 105 de la Constitución, procede el control de la constitucionalidad de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación fuese parte.

Complementariamente el artículo 104 de la Constitución dispone que los Tribunales de la Federación conozcan (frac. III) de aquellos juicios en que la Federación sea parte (frac. IV), de los que se susciten entre dos o más Estados, o entre un Estado y la Federación (frac. V).

Cuando la Federación interviene como parte en un juicio, puede o no hacerlo con carácter de autoridad. Si actúa como autoridad frente a los particulares, el juicio será de Amparo; pero la Federación, como personalidad jurídica colectiva del Estado Mexicano, es también sujeto de Derecho en algunas relaciones de Derecho civil o mercantil, en las que interviene sin tener carácter de autoridad.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Federación es parte cuando interviene frente a un particular, inclusive con motivo de actos que no sean de autoridad.

En el otro supuesto, el de la fracción IV del artículo 104 de la Constitución, el Poder Judicial Federal interviene en las controversias entre entidades de la Federación y ésta, como personas jurídicas colectivas de naturaleza político-administrativa y de Derecho público. El fallo de estos juicios tiende a garantizar la primacía constitucional en las relaciones entre las entidades federativas entre sí y/o con la misma Federación.

Nos parece oportuno citar aquí algunos precedentes jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia sobre estos temas:

a) *Juicios Federales (casos en que la Federación es parte)*: «La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la propia Federación la que intervenga; en la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43 interpretados con relación a los artículos 49, 59, 80 y 94 de la Constitución General de la República, por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene

adoptada, ni con alguno de los tres Poderes mediante los cuales se ejerce la Soberanía de la Nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres Poderes. Por lo tanto, como en la demanda correspondiente lo que se reclama son determinados actos de un particular, más o menos vinculados con actos de autoridades agrarias locales, no se surte en el caso la competencia de la Suprema Corte, correspondiendo el conocimiento del asunto, toda vez que la propia demanda se dirige también contra el Departamento Agrario y su Delegación en el Estado de Jalisco, a los Tribunales de la Federación, en los términos del artículo 104 constitucional, y concretamente, a un juez de distrito en materia civil, en el Distrito Federal, conforme a la fracción VII del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación» (40).

b) *Juicios Federales (casos en que la Federación es parte)*: «El artículo 104 de la Constitución General de la República, en su fracción IV, asigna jurisdicción a los Tribunales federales para conocer de las controversias en que la Federación fuese parte. El artículo 105 de la misma Carta Fundamental limita la jurisdicción anterior, señalando competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos en que la Federación fuese parte. La demanda con que se promueve el juicio plantea cuestiones que afectan directamente a la Federación, pues se afirma en ello la existencia de un convenio entre el Gobierno Federal y una empresa naviera sobre la entrega de un buque, que, según se dice, fue vendido, y se señala como base de la acción que se ejercita en cobro de daños y perjuicios, la violación de ese convenio. En consecuencia, la entidad que se demanda, la materia y el volumen de las prestaciones reclamadas son elementos bastantes que determinan la competencia para conocer del juicio, de acuerdo con las precitadas disposiciones constitucionales» (41) (42).

(40) Juicio Ordinario Federal número 13/54, promovido por José Silva y otras personas, contra Jorge Lancaster, Jones, la Procuraduría General de la República, el Jefe del Departamento Agrario, y el Delegado de dicho Departamento en el Estado de Jalisco, exigiéndoles responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos ejecutados en perjuicio de los promoventes. Acuerdo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de junio de 1955, por mayoría de nueve votos de los ministros Carreño, Ruiz de Chávez, García Rojas, Castro Estrada, Valenzuela, Díaz Infante, Guerrero, Martínez Adame y Pozo, contra siete votos de los ministros Olea y Leyva, Medina, Mercado Alarcón, Mendoza González, Guzmán Neyra, Ramírez Vázquez y presidente Santos Guajardo. Pleno, *Informe 1955*, p. 35.

(41) Juicio Federal número 16/54, promovido por la Compañía Trasatlántica Española, S. A., de Barcelona, España, contra la Federación. Acuerdo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 19 de julio de 1955, por unanimidad de 18 votos. Pleno, *Informe 1955*, p. 38.

(42) Complementariamente a las jurisprudencias resumidas en los apartados a) y b) del texto, pueden igualmente indicarse los siguientes:

c) *Juicios federales (casos en que la Federación es parte)*. Pleno, *Informe 1958*, página 32.

15. *Síntesis de la Organización Federal.*—En los párrafos que anteceden hemos resumido el marco estructural de la acción del Poder Público en la Federación Mexicana. Como es natural, en un Estado Democrático y Social de Derecho (arts. 3.º, 27, 28, 39, 40, 115 y 123 de la Constitución de 1917), el robustecimiento de la Administración para una más eficaz prestación de los bienes y servicios requeridos por las mayorías trae consigo un progresivo afinamiento del Derecho administrativo, en cuanto sistema de normas que regulan las relaciones de las Administraciones públicas entre sí y de ellas mismas con los particulares. La organización y ejecución de los cometidos estatales (43) en sus cuatro categorías de servicios esenciales, servicios públicos *stricto sensu*, servicios sociales y actividades privadas a cargo de la Administración (44), sólo es viable, en un país geográfica y etnográficamente tan complejo como los Estados Unidos Mexicanos, mediante una potente Administración prestacional (45), cuya organización centralizada exige como contrapartida un control interno y externo. Tradicionalmente este control externo fue confiado a los órganos del Poder Judicial mediante el juicio de Amparo, en su modalidad del amparo administrativo. Este será el eje de nuestra segunda parte, sin que ello implique olvidar la creciente vigencia paralela de un control externo no judicialista mediante tribunales de lo contencioso-administrativo, institucionalmente garantizados por la Constitución desde 1946 (párrafo 2.º de la fracción I del artículo 104, que «cubre» la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación instaurado desde 1936, fracción que igualmente ha presidido la reciente creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal en 1971) (46).

d) *Juicios federales (casos en que la Federación es parte):* Juicio Federal número 2/56, promovido por Justo H. de la Garza; Juicio Federal número 3/52, promovido por Jesús Ramírez Cuevas; Juicio Federal número 13/53, promovido por Abel León; Juicio Federal número 3/57, promovido por Eva Guerra Vda. de De la Maza. Cfr. Pleno, *Informe 1957*, p. 107.

e) *Juicios federales (casos en que la Federación es parte), tesis idéntica a la anterior en el Juicio Ordinario Civil número 5/55, promovido por el licenciado Adelaido Esquerria; Juicio Ordinario número 19/946, promovido por Pedro Bautista en contra de la Federación; Juicio Ordinario número 4/55, promovido por la Unión de Inquilinos de Oaxaca; Juicio Ordinario número 1/57, promovido por Otto Rusche, «Compañía constructora y administradora», Sociedad Anónima, y «Enrique Schondube», Sociedad Mexicana Civil Particular; Juicio Ordinario número 4/55, promovido por la Unión de Inquilinos de Oaxaca. Cfr. Pleno, *Informe 1958*, p. 57.*

f) *Juicios federales (casos en que la Federación no tiene el carácter de demanda principal):* Pleno, *Informe 1958*, p. 34.

(43) Entendemos el concepto en el sentido amplio de actividades prestacionales cumplidas por las entidades del Poder Público, sentido que desarrolla SAYAGUÉS-LASO, 1963, t. I.

(44) Para estas cuatro categorías de las actividades prestacionales o cometidos estatales del Poder Público, cfr. SAYAGUÉS-LASO, *ibidem*.

(45) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, numeral 34.4.

(46) Cfr., esp. NAVA-NEGRETE, 1973.

SEGUNDA PARTE.—LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA

16. *El sistema de Justicia Administrativa.*—Con cierta simplificación puede decirse que desde el siglo XIX han existido en Derecho comparado dos sistemas tradicionales para resolver el *contencioso-administrativo*, es decir, para resolver jurisdiccionalmente los conflictos derivados de la acción administrativa. Son ellos los sistemas predominantes respectivamente en las familias jurídicas romano-germánica, y de la *common law*, los cuales tienen como matrices respectivas a Francia—con su poderosa administración posrevolucionaria (47), que exalta al Poder Público y tiende progresivamente a quebrar las desigualdades económico-sociales del capitalismo liberal mediante una cuidadosa subordinación del Derecho privado a las estructuras y dinámicas del Derecho público (48)— y a Gran Bretaña. En esta última, cuna del capitalismo liberal, la equiparación del Poder Público a los particulares y la inexistencia de una franca supremacía del interés general sobre el de la empresa privada explican particularmente antes del primer Gobierno Laborista (1945) la inexistencia de un poderoso sector público y la sumisión de la Administración, como si fuera un mero particular, a las decisiones de una jurisdicción única, la cual desconoce las sujeciones «en más» y «en menos» de las entidades estatales y les aplica un régimen jurídico tendente a la consolidación de la libre empresa.

La familia romano-germánica orientada por el modelo francés que comentan los maestros André DE LAUBADÈRE y Maurice BOURJOL (49)—para así referirnos al *Tratado* más completo y a la obra más reciente e innovadora—se centra sobre una interpretación peculiar del principio de la división de poderes concebido como fundamento de la dualidad de jurisdicciones; la civil, encabezada por la Corte de Casación, y la administrativa, forjada por el Consejo de Estado, hoy completado por los Tribunales Administrativos (1953). Durante más de un siglo y medio, esta jurisdicción administrativa, surgida de la propia Administración e integrada no sólo por graduados en ciencias jurídicas, sino también por expertos en Administración Pública surgidos de las

(47) Para sus relaciones con el derecho administrativo, cfr. la excepcional aportación del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Revolución Francesa y la Emergencia Histórica de la Administración Contemporánea*, «Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano», Madrid, 1959, t. II, actualizado ahora con el título *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, «Cuadernos Taurus», 1972.

(48) Cfr. sobre la instrumentalidad del derecho privado en beneficio de los fines y estructuras del derecho público, la reciente contribución de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, «Revista de Occidente», 1974, esp. pp. 39-51.

(49) LAUBADÈRE, André de: *Traité élémentaire de droit administratif*, 6.^a ed., Paris, LGDJ, 1973, tomo I, pp. 373 y ss., y BOURJOL, Maurice: *Droit administratif*, 1.^a ed., Paris, Masson, 1972-1973, tomo I, p. 19, y tomo II, pp. 120 y ss.

más variadas disciplinas universitarias (50), ha ido elaborando, empíricamente, políticamente, liberada de las ataduras dogmáticas de una visión juricista (*Juristenmonopol*), el difícil equilibrio entre las exigencias de una Administración Prestacional (*Service public*) y las garantías constitucionales derivadas de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Esta sutil elaboración jurisprudencial es el Derecho administrativo francés, cuya valoración excedería los límites de este trabajo. Para nuestros efectos baste señalar que este sistema se formula mediante dos ideas fundamentales: la especialización y separación de las funciones de los Poderes del Estado y la independencia de cada uno de ellos, de tal manera que no existan interferencias que comprometan su libertad de acción, lo cual tiende a fortalecer la acción administrativa por encima de la iniciativa privada —y sin perjuicio de las garantías individuales— dentro de un Estado fuertemente intervencionista desde los tiempos de la III República (1875).

No es extraño que el sistema jurisdiccional unitario forjado en Inglaterra por el capitalismo liberal se haya trasladado posteriormente a los Estados Unidos del Norte y a numerosos países americanos que constituyen la periferia dominada de la economía central en el Hemisferio Occidental (51). Este sistema, forjado inicialmente en la familia jurídica de la *common law*, se articula mediante un sistema único de tribunales dependientes de una jurisdicción judicialista. En los Estados Unidos del Norte, las facultades del Poder Judicial están indicadas por el artículo II de la Constitución instaurada a fines del siglo XVIII como garantía suprema del capitalismo hegemónico naciente, garantía que sería fortalecida en el siglo XIX mediante la jurisprudencia *Marbury c/Madison*, la cual quebró las posibilidades de los poderes legislativos estatales y federal para toda evolución contraria a los intereses de las clases dominantes desde la fundación de la Unión Angloamericana. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha ido forjando en el siglo XX instrumentos de lo que el decano Horst EHMKE denominara en su monumental tesis (52) una activa regulación jurisprudencial de la economía.

A esta evolución jurisprudencial tendente a una más equilibrada consideración de la preponderancia del interés general sobre la iniciativa privada no han dejado de contribuir, tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos del Norte, los nuevos tribunales conten-

(50) Suele olvidarse por ignorancia histórica o quizá pereza intelectual que entre los integrantes del Consejo de Estado de Francia se han distinguido graduados en Ciencias Políticas como el Comisario de Gobierno, León Blum, normalistas superiores como el presidente Georges Pompidou y, actualmente, la graduada en historia y Comisaria de Gobierno, Madame Questiaux.

(51) Un estudio excepcional de los elementos normativos de este derecho procesal administrativo comparado puede verse en Sayagués-Laso, 1972, tomo II, páginas 451-501.

(52) EHMKE, Horst: *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Karlsruhe: C. F. Müller, 1961, 829 pp., *in totum*.

cioso-administrativos surgidos recientemente siguiendo los moldes franceses de la familia romano-germánica, cuya experiencia pretenden incorporar mediante una «jurisdicción administrativa» en el sentido de LAFERRIERE autoridades tan eminentes como el decano HAMSON, de la Universidad de Cambridge (53). En este sentido existen ya en los Estados Unidos del Norte órganos administrativos (*agencies*) dotados de funciones jurisdiccionales, como son, por ejemplo, el Tribunal de Reclamaciones y la Corte de Apelación de Aduanas y Patentes.

Dentro de la familia romanc-germánica existen países cuya estructura judicialista no les ha impedido la institución de Tribunales Administrativos subordinados al Tribunal Supremo para el conocimiento de los procesos de jurisdicción de los actos de la Administración Pública. Así tenemos en España la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, la cual «estructura la organización de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, el desarrollo de los procesos, determina y concreta los derechos y acciones del particular frente a la Administración, y cuáles son las garantías que tienen los administrados frente a la Administración Pública, y el grado de observancia a que verdaderamente quedan sometidos el Estado y las demás entidades públicas. Entre otras metas, tiene la de impedir que, bajo el pretexto de interés público, se pretenda sustituir lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, por el sentimiento que del bien común tenga cada funcionario, y el imperio de la ley, por la arbitrariedad» (54).

En los Estados Unidos Mexicanos, la jurisdicción ha sido materia casi exclusiva en el siglo XIX del Poder Judicial, lo cual se documenta en las constituciones liberales del siglo XIX (especialmente 1824 y 1857), las cuales establecieron la función jurisdiccional como facultad privativa del Poder Judicial, incluyendo dentro de ella a la jurisdicción en materia administrativa. La institución típicamente mexicana del *Amparo*, forjada por la constitución estadual de Yucatán en 1840 y consolidada en la constitución federal de 1846-47, ha sido durante casi un siglo (hasta 1936) la única garantía procesal constitucional en materia administrativa, y su aplicación constituye aún hoy una de las tradiciones jurídicas más sólidas del país. La Constitución democrática y social surgida en 1917 de la Revolución Mexicana (1910-1917) no es inicialmente sino la consolidación de aquella tradición liberal decimonónica, ajena a la existencia de una jurisdicción administrativa delegada en el seno del Poder Ejecutivo y cuya integración excluía obviamente la multidisciplinariedad de la jurisdicción de cuño francés. Este monopolio de los graduados en ciencias jurídicas en la impartición de la justicia administrativa se ha mantenido en los tribu-

(53) Cfr. ROBSON, William: *Justice and administrative law*, Londres, 1928, y HASON, C. J.: *Vues anglaises sur le Conseil d'Etat français*, «Revue du droit public et de la science politique», París, 1956, tomo 62, pp. 1049 y ss.

(54) VILLAR Y ROMERO, José María: *Comentarios a la Nueva Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957, p. 9.

nales contencioso-administrativos surgidos a partir de 1936, tanto en materia fiscal federal como en lo referente al contencioso-administrativo del Distrito Federal (55).

En efecto, y sin perjuicio de la apertura hacia una jurisdicción contencioso-administrativa realizada desde 1946 por reforma del precitado artículo 104 de la Constitución de 1917, ésta sienta las bases para la estructura de un Sistema Judicial Federal de Amparo, progresivamente afinado por las Leyes de Amparo de octubre de 1919, 30 de diciembre de 1935 y sus sucesivas reformas desde 1942 hasta la más reciente de 30 de abril de 1968.

El Poder Constituyente Permanente podría perfectamente ensanchar y consolidar la «Brecha» de 1946 en favor de una Suprema Corte Administrativa Federal, previendo incluso su integración parcial con graduados universitarios, expertos en Administración Pública que no fueran exclusivamente graduados en Derecho. Una evolución semejante es preconizada por un importante sector de la doctrina administrativa mexicana (56), pero la tradición judicialista encarnada en el Amparo tiene fervorosos defensores (57), los cuales resisten hasta ahora victoriosamente a las críticas y reservas aparentemente graves que se han formulado al Amparo, tanto por juristas (58) como por sociólogos (59).

En conclusión, parecen dominantes las consideraciones adjetivas de los procesalistas y amparistas que podrían resumirse en los términos de una conocida ponencia:

«La Unidad de la Jurisdicción: Si el proceso es uno, aunque haya varios tipos de ellos; si sus elementos son los mismos; si la acción es única; si la jurisdicción es la misma en cualquier proceso; si estas afirmaciones han quedado verificadas empíricamente a través de la observancia del real fenómeno procesal, las conclusiones científicas son obvias, no puede negarse de modo alguno la unidad de la jurisdicción y la llamada jurisdicción administrativa no es más que una manifestación de la jurisdicción» (60). Ahora bien, los precitados Tribunales Administrativos vienen a ser sólo Tribunales de Primera Instancia en el proceso de juridicidad, en cuanto el proceso de la juridicidad de actos administrativos ante tribunales contencioso-administrativos admite la impugnación mediante Amparo de las sentencias

(55) Cfr., como su más reciente manifestación, los artículos 4.º, apartado c), y 13 de la vigente Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, de 25 de febrero de 1971, reproducida en «Revista del Tribunal...», número 2, pp. 95-117.

(56) HEDUÁN-VIRUÉS, 1972, así como NAVA-NEGRETTE, 1976.

(57) Postura sustentada por el presidente del Colegio de Profesores de Derecho administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, don Miguel Acosta-Romero, en su cátedra y en su tesis doctoral *Justicia Administrativa*, en preparación para la Facultad de Derecho de la UNAM, 1976-1977.

(58) CHANES-NIETO, *in fine*, y CORTIÑAS PELÁEZ, 1972, p. 41, nota 144 y texto.

(59) GONZÁLEZ-CASANOVA, Pablo: *La democracia en México*, Ciudad de México, Era, 3.ª ed., 1969, pp. 33-37 y sus cuadros anexos V a VIII.

(60) ZEPEDA, Jorge Antonio: Ponencia nacional mexicana ante el V Congreso Internacional de Derecho Procesal, Ciudad de México, 1972, t. IV, p. 33.

del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y de algunos Tribunales Fiscales de Estados Miembros de la Federación—impugnación ante los Juzgados de Distrito y en vía de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según su competencia, y, en su caso, ante Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa (caso de las sentencias del Tribunal Fiscal).

Por lo expuesto, veremos sucesivamente en esta segunda parte el proceso de garantías constitucionales o Amparo (A) y, luego, brevemente, dichos Tribunales Administrativos especializados (B) y el contencioso-administrativo *sui generis* o sistema parajudicial (C).

A) Las garantías constitucionales o «Amparo»

17. a) *Los Antecedentes del Amparo: Historia y Derecho Comparado.*—Distintos tratadistas mexicanos han buscado el origen del juicio de Amparo en la historia universal de las instituciones jurídicas, hurgando semejanzas, viendo similitudes y perfiles comunes en circunstancias de lugar y tiempo totalmente diversas. El profesor BURGOA-ORIHUELA, en su análisis, llegó hasta los pueblos orientales y al derecho azteca (61). El maestro Alfonso NORIEGA-CANTÚ, siempre con atinado sentido crítico, desecha fáciles parentescos (62), y habiendo observado la función de los éforos en Esparta y de los kosmos en Creta, concluye en la imposibilidad de considerarlos siquiera como antecedentes indirectos de nuestro Juicio de Amparo.

Hasta se ha creído hallar en el Derecho romano las fórmulas de las cuales podría derivarse nuestro juicio de garantías constitucionales, en particular los edictos pretorianos, y entre ellos el de *Reminia Libero Exhibendo* (63). Otros autores, con razones más sólidas, toman los procesos forales de la España Medioeval como la fuente del juicio mexicano de defensa de la constitución. Los cuatro procesos forales más importantes eran los de Aragón: de aprobación, de inventario, de manifestación de persona y de *juris firma*. En verdad, ninguna de las instituciones citadas puede considerarse antecedente directo de nuestro Amparo. Los éforos aseguraban el orden contra las posibles revueltas de los ilotas; el edicto pretoriano precitado protegía a las personas contra los abusos de los particulares (prisión por deudas), y los cuatro procesos forales de Aragón defendían indistintamente a los individuos contra las autoridades o contra los particulares. Todas las instituciones mencionadas protegían únicamente a los ciudadanos, sin hacer extensiva su defensa a otros círculos que permanecían fuera de toda consideración jurídica.

(61) BURGOA, 1975, pp. 37-92.

(62) NORIEGA-CANTÚ, 1957, pp. 344-354.

(63) BATIZA, Rodolfo: *Un preterido antecedente remoto del Amparo*, «Revista mexicana de derecho público», vol. I, núm. 4, pp. 429-437.

El punto ha motivado una polémica doctrinaria entre dos ilustres publicistas mexicanos, Ignacio VALLARTA —ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y el profesor Emilio RABASA. VALLARTA considera que el *habeas corpus* es el verdadero antecedente directo del Juicio de Amparo, mientras RABASA impugna la pretendida superioridad del Juicio de Amparo con relación a los sistemas de control de la constitucionalidad en los Estados Unidos del Norte (64).

No tiene utilidad alguna la discusión de los problemas de superioridad de unos sistemas normativos respecto de otros, puesto que, en rigor, cada sistema corresponde a situaciones, valores y modos de vida particulares. Sin embargo, los sistemas de control constitucional utilizados en los Estados Unidos del Norte nos parecen ser el origen de nuestro Juicio de Amparo; pero ello no fue una imitación extralógica de nuestros constituyentes yucatecos y federales, sino producto de la comprensión del funcionamiento real del sistema angloamericano, del cual derivaron lineamientos normativos adaptables a nuestra existencia, los cuales han cooperado al desarrollo de nuestra vida institucional.

Para observar los rasgos semejantes, en términos generales, del Juicio de Amparo y del sistema angloamericano de control constitucional, describiremos brevemente los fundamentos del control constitucional en los Estados Unidos del Norte.

Según la Constitución Federal angloamericana, todos los jueces de la Unión deben decidir de la aplicación de las reglas constitucionales a las reglas locales u ordinarias. Los procedimientos concretos para realizar dicho control son los siguientes:

I. *La interpretación constructiva de las leyes.*—Ella permite una gran flexibilidad, de tal manera que las leyes pueden adaptarse a situaciones económicas, sociales y políticas cambiantes: ejemplo de ello son la *Sherman Act* y la *Clayton Act*.

II. *La declaración de inconstitucionalidad.*—Este procedimiento nulifica de plano las leyes de acuerdo con los siguientes criterios: Por violación del debido proceso legal (*due process of law*); cuando se ataca la libertad física, económica, etc., cuando se priva a la gente de su propiedad y cuando se restringe la libertad de contratar. La Suprema Corte angloamericana anuló, de 1789 a 1928, 60 leyes.

III. *La Advisory Opinion.*—Este procedimiento se ejercita mediante los informes oficiales que rinde la Suprema Corte, a petición de otro poder, respecto de la constitucionalidad de alguna ley. El Poder Legislativo es quien comúnmente solicita estos informes.

IV. *El juicio declarativo.*—Se trata del sistema más generalizado, y en la actualidad funciona ampliamente. Es ejercido por cualquier particular por vía de acción, al margen de todo contencioso subjetivo, mediante la promoción ante un juez de una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley.

(64) RABASA, Emilio, pp. 255-268.

Analizados así los procedimientos generales, es menester estudiar ahora esquemáticamente el funcionamiento de los *writs* (65), que son los que llevan las violaciones constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia angloamericana.

- *Writ of error*: Consiste en la tramitación de una nueva instancia. Especie de casación o apelación, está actualmente en desuso.
- *Writ of certiorary*: Este recurso procede contra la violación de las leyes de procedimiento por una autoridad local. También se encuentra en desuso.
- *Writ of mandamus*: Es la expedición de una orden dirigida en contra de una autoridad renuente para que ejecute un acto que se ha negado a realizar.
- *Writ of prohibito*: Inverso al anterior es un mandamiento que ordena a una autoridad que deje de hacer algo.
- *Writ of inductio*: Es el recurso que más ampliamente permite la defensa constitucional y ha sido fuente quizá la más importante de la jurisprudencia angloamericana.

Existen dos clases de *inductio*: la prohibitiva y la de mandato. La primera pretende impedir la realización de actos, mientras la segunda los ordena. *El writ of inductio* procede tanto contra particulares como contra autoridades, ya sea por violación de derechos constitucionales, federales o locales, al igual que por violaciones de la *common law*, de la jurisprudencia o de la equidad.

El writ of habeas corpus es suficientemente conocido. Protege a los particulares contra las detenciones injustificadas por parte de la autoridad; no es un recurso que esté expresamente instituido por la Constitución Federal angloamericana, sino más bien por las distintas constituciones de los Estados miembros de la Federación.

Este breve cuadro del sistema constitucional angloamericano nos permite seguir el parentesco del Juicio de Amparo con relativa facilidad. Veremos ahora, también escuetamente, los distintos sistemas de control constitucional en la historia jurídica de los Estados Unidos Mexicanos (66).

18. b) *Los antecedentes en la historia constitucional mexicana.*— A nivel de la Regla Fundamental, nos encontramos sucesivamente con disposiciones pertinentes en la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la Comisión de Reformas de 1840, la Constitución de Yucatán de 1840, el Proyecto de la Minoría de 1842, el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

(65) RABASA, Oscar: *El amparo y los recursos norteamericanos*, «Revista mexicana de derecho público», I, pp. 385-405.

(66) TENA-RAMÍREZ, Felipe: *Leyes fundamentales de México*, Ciudad de México, Editorial Porrúa, S. A., 1973; MONTIEL Y DUARTE, *in totum*.

19. aa) *La Constitución de 1824*.—La primera Constitución federal que tuvo vigencia en la República Mexicana carece de un capítulo de garantías individuales y no posee un medio concreto para evitar las violaciones de la Ley Fundamental. Su artículo 137, fracción V, inciso 60, al hablar de las facultades de la Suprema Corte de Justicia, dice: «Que es facultad de la Suprema Corte conocer las infracciones de la Constitución, de las leyes generales, según se prevenga por Ley». En contra de la opinión del profesor Alberto TRUEBA-URBINA (67), pero de conformidad con el criterio de los maestros RABASA y NORIEGA-CANTÚ (68), lo estatuido por el artículo 137 no debe ser considerado como un antecedente directo del proceso de garantías constitucionales, ya que ni siquiera fue dictada la ley reglamentaria de dicha facultad.

20. bb) *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*.—Como se ha destacado en un estudio que desempolva el sistema de control constitucional instituido por esta Ley Fundamental (69), ella sigue los perfiles trazados por SIEYÈS para el Senado Conservador y crea un órgano político de control constitucional denominado Supremo Poder Conservador, de estructura verdaderamente monstruosa, ya que entre sus facultades estaba, por ejemplo, la de declarar la nulidad de cualquiera de los actos de los otros tres Poderes, a petición de alguno de ellos indistintamente.

A pesar de sus defectos, podemos considerar que el «Poder Conservador» es el antecedente del control constitucional en Derecho mexicano, aunque haya sido puramente teórico y no haya sido jamás aplicado en la práctica. En todo caso, no estamos ante el antecedente directo del proceso de Amparo.

21. cc) *La Comisión de Reformas de 1840 y el voto de RAMÍREZ*.—Cuando se constituyó la Comisión de Reformas de 1840 para reorganizar la Constitución de 1836, fue presentado un proyecto particular donde se esbozaba un sistema de control constitucional, que RAMÍREZ fundó de este modo:

«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, reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese el fallo a la Corte de Justicia» (70).

(67) Ver como primer antecedente el artículo 30 del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824. Cfr. TRUEBA-URBINA, 1971, p. 6.

(68) RABASA, Emilio, p. 375.

(69) GAXIOLA, pp. 308-316.

(70) NORIEGA-CANTÚ, 1957, p. 379.

Era un método embrionario y de naturaleza mixta, que dejaba entrever la ausencia de técnica y conocimientos jurídicos de José Fernando RAMÍREZ.

22. dd) *El Proyecto de 1840 (Constitución de Yucatán)*.—Se trata de un tema polémico entre eminentes autores de Derecho constitucional mexicano. Unos, que defienden al jurista liberal yucateco Manuel Crescencio REJÓN como creador del proceso de Amparo; otros, considerando a Mariano OTERO como su creador. Con severa objetividad debe admitirse que REJÓN fue el precursor directo de la fórmula de OTERO, posteriormente desarrollada como Juicio de Amparo. No debe negársele a Crescencio REJÓN la primacía en la organización racional de un sistema de control constitucional, a pesar de las críticas de HERRERA Y LAZO y de Mariano AZUELA jr. (71), los cuales consideran confuso y contradictorio al sistema de la Constitución yucateca, la cual preceptuaba:

«Artículo 53.—La Corte Suprema de Justicia de Yucatán tiene facultades para amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y derechos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernante o Ejecutivo reunido cuando en ellas hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.»

Complementariamente los artículos 63 y 64 de la Constitución de Yucatán de 1840 establecían:

«Artículo 63.—Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados (...) a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.»

«Artículo 64.—De los atentados cometidos de los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías» (72).

(71) AZUELA, 1957, p. 49; HERRERA Y LAZO: *Los constructores del Amparo*, «Revista de derecho público mexicano», I, 4, p. 380.

(72) NORIEGA-CANTÚ, 1957, pp. 380-381.

23. ee) *Proyecto de la minoría de 1842*.—La minoría formaba parte de la Comisión encargada de redactar una nueva Constitución por el dictador Santa Anna (1833-1855). En el proyecto se presenta un sistema mixto de control constitucional en el cual intervienen tanto órganos jurisdiccionales como políticos.

Su naturaleza mixta suscita fricciones y choques de los Poderes entre sí, e impide el desenvolvimiento armónico del control constitucional. La protección en este sistema era limitada, ya que sólo garantizaba a los individuos el amparo del Poder Judicial en contra de actos concretos de autoridad y no por violaciones de las reglas constitucionales o de su aplicación.

24. ff) *Acta de Reformas de 1847: la fórmula OTERO*.—Mariano OTERO, brillante y discutida figura del Derecho constitucional mexicano, es el redactor de esta Acta de Reformas en la que se expresa la conocida fórmula OTERO, en el artículo 25:

«Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección al caso particular sobre el que verse el proceso sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare» (73).

Esta fórmula, enlazada históricamente con los intentos que la precedieron, organizaba también un control constitucional mediante un sistema mixto semejante al del Proyecto de la Minoría de 1842. La fórmula OTERO defendía al individuo contra las violaciones cometidas por cualquiera de los tres Poderes Federales, y también facultaba al Congreso General para solicitar amparo en contra de las legislaturas estatales, y a éstas en contra del Congreso Federal.

25. gg) *La Constitución Liberal de 1857 («La Reforma»)*.—En los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 (74), el proceso de garantías constitucionales experimentó serias vicisitudes. Los constituyentes más eminentes, como Ponciano ARRIAGA, Ignacio RAMÍREZ, Melchor OCAMPO y León GUZMÁN, propugnaron la organización de un proceso *sui géneris* de garantías constitucionales: en efecto, un jurado popular era el encargado de interpretar la Constitución y defender su aplicación. Ahora bien, ese sometimiento de la decisión de amparo a un jurado fue olvidado, en forma intencional o involuntaria, por la «minuta» de la Comisión de Estilo redactada exclusivamente

(73) GAXIOLA, pp. 352-353.

(74) ZARCO, pp. 323-326, 340, 384-385, 487-489, 989-996.

por don León GUZMÁN, quien salvó así a la Constitución de 1857 de un procedimiento totalmente inaplicable. De este modo, en esta Ley Fundamental inició su vida jurídica el juicio de amparo con los caracteres que le había adjudicado Mariano OTERO desde 1847: amparo por violaciones de los derechos del hombre, o de las competencias federal o local, sin declaratoria general de inconstitucionalidad, siendo la decisión solamente aplicable a casos concretos (artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857).

Sobre la incidencia de esta institucionalización constitucional del Juicio de Amparo, parece oportuno el esclarecimiento de ciertas verdades respecto a nuestra realidad jurídica, tal cual surgen de una discusión doctrinal.

En efecto, una breve reseña de la organización judicial de la Nueva España conduciría a considerar como indiscutible la centralización de la justicia bajo la dominación española. Esta administración se concentraba en las audiencias de la ciudad de México y de Guadalajara, quedando el Consejo de Indias en España como instancia final. Llevado quizá por criterios muy personales, el maestro Alfonso NORIEGA-CANTÚ (75), se separa mediante un análisis fenomenológico de la línea trazada comparativamente por RABASA (*supra*, numeral 17) y encara el proceso de Amparo en su desarrollo propio y natural. NORIEGA observa la caótica situación de la República en el siglo XIX y en parte del siglo XX, época en la cual la falta de abogados y los excesos de poder de los caciques locales bloqueaban todo intento normal de organización y aplicación de la justicia y el Derecho. El maestro considera que el proceso de Amparo ha surgido más por el azar que por un criterio racional o por un plan prefijado. Rechazando interpretaciones decimonónicas (76) sobre el artículo 14 de la Constitución de 1857, considera a la revisión de juridicidad como elemento esencial del amparo, pues mediante dicha revisión se consolida la centralización, afirmada por este maestro como la adecuación a la realidad de una serie de cascarones normativos adaptados así a la existencia concreta del pueblo mexicano. Con razones indiscutibles hace referencia a los graves problemas surgidos con la promulgación de la Constitución de 1857, de los cuales uno de los más agudos fue la imposibilidad de nombrar a personas competentes para los Tribunales Superiores Estadales, debiéndose dejar la aplicación de la justicia en manos de tinterillos sin preparación ni conciencia. NORIEGA apunta otra razón de su criterio, la inutilidad del intento de adecuación de un sistema federal de defensa de la Constitución a la realidad centralista, pues ésta imposibilitaba la vigencia de un sistema de control constitucional para la protección de la forma federal de gobierno, sistema totalmente desconocido de nuestra estructura vital. El artículo 14 de la Constitución de 1857 disponía:

(75) NORIEGA-CANTÚ, 1957, pp. 400-413.

(76) RABASA, Emilio, pp. 95-128.

«No se podrá espedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él, por el tribunal que préviamente haya establecido la ley.»

Ahora bien, siguiendo su apasionada línea de pensamiento, este artículo fue el instrumento que impulsó en la práctica judicial la centralización de la justicia, ingente necesidad nacional, afirmando el maestro que este artículo «hizo negatoria la Ley Federal que contrariaba nuestra realidad y condición» (77). Esta afirmación es excesivamente radical, pero ilumina las complejidades de nuestras instituciones político-administrativas.

26. hh) *La Constitución Democrática y Social de 1917*.—A pesar de las experiencias y los debates acumulados en los sesenta años que la separan de su antecesora inmediata, la Constitución de Querétaro mantuvo la línea general trazada por la Constitución de 1857, reafirmando el control de la legalidad al mismo tiempo que el control de la constitucionalidad en el mismo juicio, o sea, aunando la defensa constitucional con un recurso de revisión, tercera instancia o especie de casación y aun de apelación.

27. c) *Las distintas Leyes reglamentarias del Juicio de Amparo* (78).—Prescindiendo de mayores detalles, podemos examinar sumariamente las aportaciones sucesivas de la iniciativa de Ley Reglamentaria de 1852 (aa), la Ley de 30 de noviembre de 1861 (bb), las de 20 de enero de 1869 (cc) y de 14 de diciembre de 1882 (dd), los Códigos de Procedimientos Civiles de 1897 (ee) y 1908 (ff), la Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919 (gg) y la Ley Orgánica de los artículos constitucionales 103 y 107, de 30 de diciembre de 1935 (hh).

28. aa) *Iniciativa de Ley Reglamentaria de 1852*.—Esta Ley se propuso organizar, mediante medios concretos de defensa, los derechos contenidos en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847. Por primera vez se utiliza en esta defensa constitucional el nombre de recurso de Amparo. Procedía contra actos jurídicos de los Poderes Públicos, tanto de la Federación como de los Estados. Su protección, más intención que realidad, consistía en nulificar los actos o leyes violatorios.

29. bb) *Ley de 30 de noviembre de 1861*.—Fundamentalmente se trata de una reglamentación extensiva de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. El artículo 2 de esta Ley amplía la protección a todo habitante, a pesar de que el artículo 101 de la Constitución de 1857 no lo aclara expresamente. Los artículos 4.º, 5.º y 6.º

(77) NORIEGA-CANTÚ, 1957, p. 410.

(78) LEÓN-ORANTES, pp. 30-47; TRUEBA-URBINA, 1971, pp. 51-60.

establecen un procedimiento previo para la declaratoria de procedencia o no del proceso de Amparo. Otra figura procesal establecida por esta Ley era la súplica. Por lo tanto, *había cuatro etapas*: 1. *Procedimiento* previo; 2. *Amparo* ante el juez de Distrito (sustanciación del juicio); 3. *Apelación* ante el Juzgado de Circuito; 4. *Súplica* ante la Suprema Corte.

30. cc) *Ley de 20 de enero de 1869*.—Suprime tanto el procedimiento previo como la súplica, quedando sólo dos etapas: 1. Sustanciación del juicio ante el juez de Distrito; 2. Revisión de oficio por la Suprema Corte.

Por primera vez se reglamenta cuidadosamente la ejecución de la sentencia. Igualmente se define en el artículo 23 la noción de efecto de la sentencia, en cuanto restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional. Por otra parte, esta Ley Orgánica estableció la improcedencia del amparo en negocios judiciales, sin tomar en consideración la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857.

31. dd) *Ley de 14 de diciembre de 1882*.—Esta Ley reorganiza el Juicio de Amparo después de una experiencia de un cuarto de siglo. Suprime la improcedencia en casos de negocios judiciales. Organiza la competencia en sus artículos 3.º y 4.º y establece por primera vez la competencia auxiliar. Vinculado con su artículo 30, el artículo 40 admite textualmente la procedencia del amparo contra sentencias o actos emanados de un juez de Distrito o de un magistrado de Circuito. Sus artículos 11 a 19 reglamentan la suspensión del acto y establecen la forma o procedimiento de sustanciación del proceso en cuanto al fondo. Finalmente sus artículos 35 al 37 estatuyen los motivos de su aceptación y el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia.

32. ee) *Código de Procedimientos Civiles del 16 de octubre de 1897*.—En su capítulo IV, título II, libro I, el artículo 791 establece el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra resolución del juez que niegue la suspensión del acto reclamado. Este incidente suspende la situación por ministerio de la Ley hasta que la Corte resuelva el recurso de revisión interpuesto.

Respecto de la prueba, el artículo 791 impone a la autoridad responsable la debida justificación de sus actos. Inclusive, anticipándose en más de medio siglo al célebre fallo Barel (1954) del Consejo de Estado de Francia, la instrucción judicial considera que la falta de informe justificado de la autoridad responsable establece la presunción de que asiste derecho al quejoso por considerarse cierto el acto impugnado como inconstitucional (art. 800).

33. ff) *Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908*.—La interpretación excesivamente flexible del citado artículo 14 de la Constitución de 1857 llevó a un abuso de los

litigantes, tanto en materia de amparo civil como penal, mediante una aplicación exorbitante de la «exacta aplicación de la Ley». El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, al igual que el de 1897, intentó frenar estos excesos limitando el Juicio de Amparo en materia civil, sólo contra sentencias definitivas que hayan puesto fin al litigio lesionando las garantías individuales, para lo cual establece ciertos tecnicismos en esta materia (arts. 763 y siguientes, esp. 768). El artículo 764 organiza embrionariamente el amparo por violación sustancial del procedimiento. Respecto de las partes, este Código reconoce legitimación procesal tanto a la autoridad responsable como al Ministerio Público, sin que se reconozca todavía la legitimación procesal para la causa al tercero perjudicado, la cual le permitiría producir toda clase de pruebas en el proceso. Finalmente acuerda el sobreseimiento por falta de promoción del quejoso durante veinte días continuos después de vencido un término, sea por petición del Ministerio Público o sin ella.

34. gg) *Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919.*—Su punto más importante es la supresión de la caducidad enunciada por la Ley anterior, así como de la revisión obligatoria o de oficio de todas las sentencias de los jueces de Distrito, dejando esta revisión librada a la sola petición de parte (art. 86, fracc. III). Se le reconoce al tercero perjudicado la legitimación procesal que se le negaba, con lo cual queda estructurada la titularidad de la legitimación procesal en el juicio de amparo, del cual serán partes en lo sucesivo las siguientes: quejoso, autoridad responsable, Ministerio Público y tercero perjudicado.

Esta Ley organiza un amparo *sui generis* por violación de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución de 1917, todavía vigentes en esta segunda mitad del siglo xx, ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que haya cometido ataques contra la libertad personal que dichos artículos protegen. Por supuesto, este procedimiento especial no es obligatorio, ya que existe recurso optativo ante los jueces de Distrito, como en el caso del resto de los artículos violados, o, para mayor rapidez en el caso de lesión de las garantías de libertad, ante el respectivo superior jerárquico.

35. hh) *Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución.*—Esta Ley de 30 de diciembre de 1935 reglamenta la Constitución Federal de Querétaro mediante creación del amparo directo en materia laboral y el intento de corregir defectos técnicos, así como abusos de los litigantes en dicho juicio. Sintetizando jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia, la norma reglamentaria recoge experiencias notables que adecúan la marcha del proceso de Amparo a la realidad nacional.

36. d) *Los Fundamentos Constitucionales.*—La Carta Magna de 1917 brinda al proceso de Amparo dos tipos de fundamentos, según

los hagamos derivar de la estructura misma de la Constitución o de la articulación sistemática de las reglas que en ella se refieren al control constitucional. Veremos sucesivamente a continuación estos dos tipos de fundamentos.

37. aa) *Fundamentos derivados de la estructura de la Constitución.*—Las condiciones para la apertura de un proceso de defensa de la Constitución son primeramente las de orden estructural. Las constituciones liberales de los siglos XVIII y XIX incluían tradicionalmente en su sistema de reglas supremas los elementos necesarios siguientes: soberanía, división de poderes, derechos del Hombre y supremacía de la Constitución.

El primero de estos elementos necesarios, la soberanía, está consagrado por el artículo 39 de la Constitución Federal:

«Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.»

El concepto de la soberanía, muy debatido en doctrina, escapa a un análisis detenido en este trabajo. Puede definirse como la potestad teórico-práctica de un pueblo para su estructuración económica, social, política y normativa en forma de Estado, dotado de autonomía en sus asuntos, tanto interiores como exteriores.

En lo interior se establece en el artículo 41 que:

«El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.»

En lo exterior, la Constitución vigente coordina la afirmación de la soberanía externa (esp. arts. 15, 76-I y II, 89-X) con su integración en el Derecho público internacional, tanto constitucional (Organización de las Naciones Unidas, de la cual los Estados Unidos Mexicanos son miembro fundador, así como de la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio, etc.), como convencional, según lo estatuye el artículo 133:

«Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos *los tratados que estén de acuerdo con la misma*, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, 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.» (Subrayados nuestros.)

De este modo, la soberanía, que es el elemento más abstracto y fundamental de toda constitución en los modelos liberal-burgueses que surgieron en los siglos XVIII y XIX con la independencia anglo-americana y la Revolución Francesa, se mantiene vigente en una Constitución democrática y social de esta segunda mitad del siglo XX, en el cual no debe olvidarse que también las Constituciones de los países socialistas reafirman a la soberanía como uno de los principios claves del derecho público.

El segundo de los elementos necesarios de las Constituciones liberal-burguesas, la división de los poderes, ha evolucionado hacia una cooperación y entrelazamiento de éstos, la cual permite la vigilancia y el control funcional de unos respecto de otros; de este modo la propia Constitución organiza la defensa integral de su sistema a través de organismos encargados de hacer respetar su supremacía, órganos de control constitucional que pueden ser principalmente de dos tipos: jurisdiccionales y políticos.

La rigidez aparente de las normas constitutivas de la Carta Magna Federal Mexicana en esta materia ha sido flexibilizada por una práctica constitucional consolidada, la cual hace posible la cooperación entre los poderes de la Unión, al punto de que el artículo 49 llega a hablar, en singular, de «el supremo poder de la Federación», que integran no sólo los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino el poder constituyente permanente (art. 135). Este es una originalísima contribución mexicana al Derecho comparado, que ha dotado a las instituciones de una flexibilidad comparable a la del Derecho constitucional inglés; en efecto, en cada sexenio, la acción coordinada de los poderes públicos federal y estatales permite decenas de adiciones o reformas al texto originario de 1917, sin que las mismas sean causa de perturbación política alguna. Por ejemplo, sólo en las cuatro primeras sesiones (de un total de seis) del presente sexenio 1970-1976, el impulso reformista del líder de las instituciones nacionales, licenciado Luis ECHEVERRÍA ALVAREZ, ya se ha concretado en un total de treinta y ocho (38) iniciativas, ya ratificadas, de adiciones y reformas a otros tantos artículos del texto de la Constitución Federal de Querétaro, integrada por 136 artículos.

La inexistencia en Derecho constitucional mexicano de un eventual control del poder judicial sobre el poder constituyente permanente, tal cual ha podido sostenerse en Alemania bajo la Constitución de Bonn de 1949, hablándose allí de «Leyes constitucionales inconstitucionales» (79), ha permitido eludir los peligros del «Gobierno de los jueces», sin perjuicio de la vigilancia que el poder judicial federal ejercita respecto a los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El tercero de los elementos necesarios, los derechos fundamentales del Hombre, surge igualmente a la vida institucional con las constituciones liberal-burguesas de los Estados Unidos del Norte y de Francia en el siglo XVIII. Dicho modelo «1789» ha sido desbordado y superado por el modelo «1917» de la primera Constitución económico-social del mundo, la Constitución Federal de Querétaro, la cual, con anterioridad a las constituciones soviética, de Weimar y de la II República Española, institucionalizó un Estado Democrático y Social de Derecho (80). En el modelo mexicano, los derechos humanos no se limitan a la protección de la esfera privada contra la esfera estatal mediante la exigencia liberal-burguesa tendente a paralizar las intervenciones «excesivas» del Poder Público. El control constitucional abarca la totalidad de las reglas contenidas en la Constitución, es decir, no sólo las garantías individuales, sino también las garantías sociales y las garantías del propio Poder Público para el eficaz funcionamiento de su administración prestacional, inseparable del Estado Democrático y Social (81). En este sentido deben entenderse los preceptos constitucionales que defienden «la esfera de la autoridad federal» y «la soberanía de los Estados» (art. 103, frac. III y II).

El cuarto de los elementos necesarios, la supremacía de la Constitución, se deriva de la inviolabilidad política de la voluntad popular, completada con el principio general de Derecho de resistencia a la opresión, consagrado por el artículo 136 de la Carta de 1917:

«TITULO NOVENO

De la inviolabilidad de la Constitución

Art. 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se establecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubie-

(79) BACHOF, Otto: *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Tübingen, Mohr, 1951, *in totum*.

(80) Prolijamente fundamentado en ABENDROTH, cit., *supra*, nota (24).

(81) Cfr., detenidamente en CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, *in totum*.

ren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.»

Parece obvia la estrecha vinculación entre este elemento de la supremacía de la Constitución con el de la soberanía popular consagrado por el precitado artículo 39 de la Constitución vigente. De este modo *el fundamento estructural de la Constitución es de naturaleza sustancial*, debiendo considerarse adjetivo y de mera técnica formal coadyuvante pero secundaria, el fundamento extraído de la concepción piramidal o jerárquica del Derecho, formulada por la escuela vienesa, fundamento en el cual se apoya la preferencia de los jueces mexicanos y angloamericanos otorgada a las normas constitucionales federales o estatales, respecto de las normas derivadas, legislativas o reglamentarias.

38. bb) *Fundamentos provenientes del sistema de control constitucional.*—Son principalmente tres, apoyándose respectivamente en los artículos 133, 105, y en los artículos 103 y 107 de la Carta de 1917.

I. *Artículo 133 de la Constitución vigente.*—Este artículo, siguiendo en esto al modelo angloamericano, establece el control *difuso* de la constitucionalidad, pues otorga a todos los jueces de la República, en el momento mismo de su aplicación de la Ley, competencia para actuar con criterio selectivo, dando siempre preferencia a la regla constitucional sobre las demás. A pesar de estar establecido expresamente en la Constitución, este sistema de control no ha tenido importancia en la práctica y ha sido objeto de constantes debates.

II. *Artículo 105 de la Constitución vigente.*—Este artículo dispone que

«Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.»

En realidad la extensión de este artículo invade lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución de 1917, fracciones II y III, puesto que reserva la competencia directa del máximo Tribunal de la Federación para los casos especiales de fricción de las esferas locales entre sí, para las controversias entre los poderes de un mismo Estado, por la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales respecto de la Federación, así como de aquellas controversias en que sea parte la Federación por disposición de la Ley.

Se interpreta equivocadamente este artículo (82), como un mero control de la constitucionalidad de las leyes, ya que textualmente la Ley hace referencia a «actos» y «poderes», sin limitar dichos términos a «leyes» o «poderes legislativos». Por ello cabe interpretar la extensión de esta regla constitucional como complementaria del artículo 103, fracciones II y III de la Carta.

III. *El Juicio de Amparo*.—Está fundado en los artículos 103 y 107, cuyo alcance veremos seguidamente.

39. e) *El control de la constitucionalidad mediante el proceso de garantías constitucionales o Juicio de Amparo*.—Este aspecto del control de la juridicidad administrativa nos lleva a ocuparnos sucesivamente del objeto (aa), del órgano (bb) y de los procedimientos y efectos (cc).

40. aa) *Objeto del control de constitucionalidad*.—Según la Constitución vigente desde 1917, están sometidos al control constitucional las leyes o actos de autoridad que lesionen garantías individuales o restrinjan la soberanía de los Estados (por parte de la autoridad federal), o invadan la competencia de la autoridad federal (por parte de los poderes de los distintos Estados miembros). De esta manera, el proceso de garantías constitucionales tiene como materia las leyes o actos provenientes de cualquier autoridad: ejecutiva, legislativa o judicial.

41. bb) *Órgano del control de constitucionalidad*.—En la historia del Derecho mexicano existen ejemplos de control constitucional efectuado por un órgano político, como en el caso del Supremo Poder Conservador de la Constitución de 1836; y ejemplos de control mixto, como en el Proyecto de la Minoría de 1842 y en el Acta Constitutiva de 1847. Organos jurisdiccionales y órganos políticos participaban en este control mixto en defensa de la Ley Fundamental.

La competencia exclusiva acordada por los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente desde 1917 a los Tribunales de la Federación configura al Juicio de Amparo en materia administrativa como un contencioso jurisdiccional de tipo judicialista. Este sistema, inspirado del angloamericano, da supremacía al Poder Judicial Federal sobre dos, pero no sobre tres, de los Poderes Federales (no sobre el Poder Constituyente Permanente, casi anualmente activo en los Estados Unidos Mexicanos). Esta supremacía, reconocida como «gobierno de los jueces» en los Estados Unidos del Norte, puede ser ejercida en la República Mexicana, tanto por vía de acción como por vía de excepción. Funciona por vía de acción a través de la Federación. La vía de excepción es ejercitada directamente por los jueces, pero a petición del demandado, y sobre problemas de constitucionalidad conexos con la controversia, pero que no son el fondo de ésta, ya que serán resueltos paralelamente a ella.

(82) NORIEGA-CANTÚ, 1957, p. 413.

42. cc) *Procedimientos y efectos del control*.—El Juicio de Amparo es un sistema de control jurisdiccional ejercido mediante acción ante los Tribunales federales; en los términos del artículo 107 de la Constitución de 1917, se trata de un *proceso* entre el quejoso, la autoridad responsable y, en su caso, el tercer perjudicado. El Juicio de Amparo, en rigor, sólo es un *proceso* cuando tiene por objeto el control constitucional. Como lo dice Emilio RABASA, debe considerársele como un recurso cuando tiene por objeto el control de la legalidad *stricto sensu*, es decir, cuando sólo proceda de conformidad con el artículo 14, inc. 4.º, de la Constitución de 1917, o sea por problemas de aplicación inexacta de la Ley. En este caso la Suprema Corte se convierte en una jurisdicción de alzada, en una instancia más, en un simple Tribunal de Apelación para la revisión de una sentencia ordinaria.

Los efectos del control jurisdiccional consisten en una anulación de los actos violatorios de la Constitución, es decir, del acto impugnado por el quejoso en vía de amparo; no cabe entonces una declaratoria general respecto de la validez del acto impugnado (ley de Amparo, artículo 76, y Constitución de 1917, artículo 107, párrafo II), sus consecuencias son, pues, las de un contencioso de reparación, pero no de plena jurisdicción: se da una naturaleza restitutoria del proceso, siempre y cuando el acto no se haya ejecutado de modo irreparable. Cuando la autoridad administrativa se niega a la ejecución de un acto, la sentencia que ampara le impone su cumplimiento. La suspensión del acto impugnado es obligatoria para la autoridad demandada cuando la sentencia es favorable al quejoso. En el caso de que haya sido ejecutado el acto y de que la sentencia de amparo favorezca al quejoso, las cosas se retrotraen a su estado anterior a la antijuridicidad impugnada, siendo restituido el derecho violado del quejoso. Los efectos son concretos, en beneficio exclusivo de la parte actora, y no constituyen precedente oponible en otro proceso. El carácter restitutorio del amparo da enorme realce al incidente de suspensión del acto atacado, pues ello evita efectos eventualmente irreparables de su ejecución.

El Juicio de Amparo es, pues, un sistema de control constitucional, en particular de la acción administrativa, ejercitado ante un órgano jurisdiccional en régimen judicialista, por vía de acción, y que procede por violaciones causadas por una autoridad (art. 107 de la Constitución), a través de leyes o actos que lesionan (art. 103 de la Constitución) derechos fundamentales o competencias federales o locales (83).

43. f) *El control de la legalidad y de la constitucionalidad mediante el Juicio de Amparo*.—La naturaleza jurídica del Juicio de Amparo ha planteado controversias doctrinales complejas, entre cuyas alternativas cabe señalar la de si estamos ante un proceso objetivo o un proceso intersubjetivo (recurso), la de si el amparo se limita a la

(83) AZUELA, 1957, pp. 16-40.

materia penal o abarca también la civil, así como la conveniencia de convertirlo en un proceso tendente a la supremacía de la Constitución Federal.

Para determinar si el Juicio de Amparo es un verdadero proceso o un simple recurso, es ilustrativo remontarse a la polémica doctrinal del siglo XIX entre los publicistas Emilio RABASA e Ignacio VALLARTA (84).

En verdad, las alternativas de proceso o recurso, la de materia exclusivamente penal o materia *juridica* (abarcando la no-penal en el sentido amplio de la familia jurídica de la *common law*), están estrechamente imbricadas entre sí y con la referente a la tutela jurisdiccional de la supremacía de la Carta Magna.

El tenor precitado del artículo 14 de la Constitución de 1857 (*supra*, numeral 25) deriva en sus incongruencias de la precipitación de los constituyentes de 1856-1857 (85), los cuales se inspiraban directamente en la enmienda V a la Constitución angloamericana, que insta la garantía del debido proceso legal (*due process of law*), según la cual nadie puede ser condenado sin las garantías de un proceso en las formas previstas por la ley (86). La intención de la Asamblea Constituyente en el número 26 de su proyecto apuntaba a la materia penal (*sentenciado*), interpretación aceptada entre otros por LOZANO y VALLARTA. Sin embargo, la imprecisión del constituyente refiriéndose genéricamente a «leyes dadas con anterioridad al hecho y *esattamente* aplicadas a él», permitió una interpretación extensiva de la titularidad de la legitimación procesal para la causa en materia de amparo, incluyendo en ésta a las causas civiles, lo cual, según VALLARTA, implicaba el desconocimiento de las soberanías federadas en la Unión Mexicana, criterio centralista por vía jurisprudencial que, como ha señalado el maestro NORIEGA-CANTÚ (*supra*, numeral 25), permitió quebrar un federalismo inaplicable a las realidades mexicanas, así como dar una esperanza ante la Suprema Corte de Justicia Federal contra las injusticias cometidas en los Estados miembros.

Ahora bien, el amparo sustentado en la «exacta» aplicación de la ley transforma a la Suprema Corte y a los Tribunales en simples instancias de apelación que revisan los recursos en materias civil y penal del orden común. Las leyes reglamentarias han llamado al amparo «juicio» (en el sentido de *proceso*), con excepción de las de 1879 y 1882, que lo llaman «recurso». Esta terminología tiene relevante interés práctico, porque en cuanto proceso constitucional no tiene por qué estar sujeto a término judicial; en cambio, como recurso, está ligado con los términos judiciales.

La ampliación de la materia susceptible de amparo a lo no-penal *lato sensu*, suscita su vigencia en cuanto control de la constitucionalidad, planteada por la Constitución de 1857, cuyo artículo 101 establecía:

(84) RABASA, Emilio, pp. 75-84.

(85) RABASA, Emilio, pp. 35-57.

(86) HAMILTON, MADISON, HAY, p. 395.

«Art. 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

Emilio RABASA considera que el alcance del artículo 101 es limitado, pues sus tres apartados no extienden su protección a toda la Constitución, sino únicamente a las garantías individuales violadas o a los derechos de los particulares perjudicados por incursiones de las autoridades federales en la esfera de las autoridades locales, o viceversa, cuando se trata de derechos fundamentales. El amparo, entendido como proceso objetivo de la constitucionalidad de los actos del Poder Público debía permitir al Poder Judicial Federal la interpretación definitiva de la Constitución, pudiendo entonces:

1. Mantener a cada poder dentro de sus límites constitucionales con relación de los derechos de las personas, para evitar la arbitrariedad;
2. Mantener a cada poder dentro de sus propias funciones con respecto a los otros dos (87);
3. Mantener en su esfera de acción tanto al poder federal como a los de los Estados para conservar la forma de gobierno (88).

Resumiendo la postura de RABASA, podemos decir que lamenta que al amparo siga exclusivamente la fórmula de OTERO, limitándose a la protección de los particulares contra los atentados cometidos por las autoridades. Manifiesta que con la buena intención de impedir los abusos de las autoridades contra el individuo, se alteró la intención del constituyente y se convirtió a la Corte Suprema en un simple Tribunal de Apelación o alzada, siendo deseable que fuese también y fundamentalmente la máxima garante de la supremacía de la Regla Constitucional.

(87) El enfoque de RABASA olvida aquí que en la Federación Mexicana, a diferencia de la República Federal de Alemania, el Poder Constituyente Permanente no está subordinado afortunadamente a ningún otro Poder Público. Cfr. *supra*, nota (79) y texto.

(88) RABASA, Emilio, *ibidem*.

44. g) *El rezago y sus remedios.*—Se ha señalado reiteradamente el embotellamiento de los casos en instancia, desde los orígenes del proceso de garantías constitucionales y particularmente después de su recepción en la Constitución Federal de 1857. La importancia de este problema se muestra en el ejemplo siguiente: durante doce meses, del 1 de mayo de 1904 al 1 de mayo de 1905, la Suprema Corte tuvo que despachar en Pleno 4.170 asuntos, de los cuales 2.156 eran provocados y fundados por el artículo 14 de la Constitución de 1857, extendido interpretativamente a la materia «no-penal»; 1.184 asuntos estaban motivados por la consignación de hombres al servicio de las armas, y sólo quedaban 800 negocios, de los cuales muchos seguramente serian sobreesidos, y sólo los restantes serian realmente materia de juicio constitucional. De estos años quedó un rezago, el cual, ya superado en la Suprema Corte, está ahora en los Tribunales Colegiados de Circuito.

La superación de tantos asuntos diferidos y acumulados obligó primeramente a la Suprema Corte de Justicia a trabajar por Salas, y posteriormente, la reforma del 30 de diciembre de 1950 creó la Sala Auxiliar, formada por ministros supernumerarios colaborando de acuerdo con su competencia en la resolución de asuntos de las demás Salas de la Suprema Corte de Justicia. Suprimida en 1955, la Sala Auxiliar fue reinstalada con las reformas de 1968, según lo previsto por el artículo 20 transitorio del Decreto de 30 de abril de 1968, el cual reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Dichas reformas y las de 1971 aumentaron el número de Tribunales Colegiados de Circuito, pero subsiste a pesar de todo el rezago en estos Tribunales, a los cuales fueron turnados la mayoría de los asuntos pendientes en la Corte al entrar en vigor las Reformas de 1968.

45. h) *Resumen de las instituciones del Juicio de Amparo.*—Puede afirmarse que los sistemas de control constitucional utilizados en los Estados Unidos del Norte son los antecedentes inmediatos de nuestro Juicio de Amparo, pudiéndose prescindir de las discutibles referencias a la Historia Universal y al Derecho azteca de algunos autores. Ahora bien, los antecedentes anglo-americanos han sido objeto de ajuste a las realidades normativas y extranormativas del Derecho público mexicano, atendiendo a situaciones, valores y modos de vida peculiares a nuestra organización político-administrativa.

46. aa) *El origen.*—El Juicio de Amparo como sistema de control constitucional surge en Yucatán por obra de Manuel Crescencio REJÓN en 1840, y adquiere su forma definitiva en el Acta de Reformas de 1847, redactada por Mariano OTERO, cuya fórmula es sustancialmente recogida por la Constitución de 1857: Amparo por violaciones de los derechos en las esferas federal o estatales, sin declaratoria general de inconstitucionalidad y sólo aplicables a los casos concretos (arts. 101 y 102 de 1857). La Constitución de 1917 reconoce y regula el Juicio de Amparo en sus artículos 103 y 107.

47. bb) *Naturaleza y efectos.*—El Juicio de Amparo es un sistema de control constitucional ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede contra leyes o actos que lesionan derechos fundamentales o competencias federales o estatales. Sus efectos son concretos, benefician exclusivamente al quejoso, y no fundamentan precedente oponible en otro juicio.

48. cc) *Elementos necesarios y partes procesales.*—En el Juicio de Amparo intervienen necesariamente los siguientes elementos:

1. Una violación constitucional invocada ante un Tribunal o juez competente del Poder Judicial; 2. Un acto reclamado; 3. Una autoridad responsable; 4. Una parte agraviada o quejoso; 5. El agente del Ministerio Público Federal, y 6. Un tercero perjudicado, en su caso.

El quejoso es titular de la legitimación procesal activa en la acción de amparo ante la jurisdicción federal que deberá decidir el derecho en controversia. Esta parte actora puede ser tanto una persona física como jurídica.

Autoridad responsable es el organismo federal o estatal que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado—leyes o actos administrativos.

El tercer perjudicado es un elemento contingente en el juicio de amparo: su existencia depende de que haya o no personas cuyos derechos hayan sido o puedan ser lesionados, aunque no fuere parte inicial en el juicio.

El Ministerio Público Federal es el representante de la sociedad e interviene en el Juicio de Amparo con la intención de que sea esclarecido el derecho controvertido y se defienda a la Constitución.

49. dd) *Nueve modalidades de improcedencia de la acción.*—La improcedencia es un problema ligado a la imposibilidad legal de ejercitar la acción de amparo, sea porque no reúna los elementos que la hacen jurídicamente posible, o porque se presentan circunstancias procesales diferentes que la imposibilitan. La doctrina ha propuesto la siguiente clasificación: 1. Improcedencia del juicio por la naturaleza de la autoridad cuestionada; 2. Improcedencia por la naturaleza de los actos impugnados; 3. Improcedencia por razón de litispendencia; 4. Improcedencia por razón de cosa juzgada; 5. Improcedencia por inexistencia de agravio directo o personal; 6. Improcedencia por irreparabilidad del acto impugnado o por no subsistir la materia del mismo; 7. Improcedencia por consentimiento del acto impugnado; 8. Improcedencia por no haberse agotado previamente todas las otras vías posibles de recurso (principio de la definitividad); 9. Improcedencia de acuerdo con el artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo.

50. ee) *Sobreseimiento, sentencias, interlocutorias y autos.*—El sobreseimiento es el acto procesal que concluye definitivamente una instancia, sin entrar al fondo del asunto y sin resolver los puntos cons-

titucionales controvertidos, atendiendo exclusivamente a hechos o situaciones que provengan del procedimiento. Por lo general, se derivan de: 1. Falta de interés jurídico; 2. Conocimiento por el juzgado, después de la admisión de la demanda, de la improcedencia de la acción de amparo; 3. Inactividad procesal.

Para el Juicio de Amparo, la sentencia es la decisión del órgano jurisdiccional pronunciada en la audiencia constitucional y mediante la cual se da por terminado sustancialmente el juicio.

Las sentencias de amparo pueden ser las siguientes, atendiendo a su contenido: 1. De sobreseimiento; 2. De protección, en la que se ampara al quejoso; 3. De rechazo de la tutela jurídica pedida (negativa de amparo), y 4. Ejecutorias, contra las cuales no procede la interposición de recursos ordinarios o extraordinarios.

Resoluciones interlocutorias son las que resuelven un incidente. De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Amparo, los incidentes son resueltos en la sentencia definitiva, o mediante interlocutoria. Estas fallan sólo los incidentes de previo y especial conocimiento, es decir: nulidad de actuaciones, suspensión del acto impugnado, cuestiones de competencia y de acumulación de autos.

Autos son aquellas decisiones incidentales que deciden cualquier punto del negocio, siempre que no verse sobre el fondo.

51. ff) *Los recursos de revisión, queja y reclamación.*—Sólo se admiten tres recursos contra una sentencia dictada en amparo: revisión, queja y reclamación.

En primer lugar, el recurso de revisión procede: 1. Contra el auto que desecha la demanda de amparo o la considera no interpuesta; 2. Contra la decisión que concede o niega la suspensión definitiva; 3. Contra actos de sobreseimiento; 4. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el superior del Tribunal responsable en los casos previstos por el artículo 37 de la Ley de Amparo, y 5. Contra las resoluciones que decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un concepto de la Constitución, siempre que esta decisión o interpretación no esté fundada en jurisprudencia de la Corte.

En segundo lugar, el recurso de queja está conectado con las situaciones procesales en las que la revisión no puede operar, y que no permitirían el funcionamiento práctico del Juicio de Amparo. Los casos de la procedencia del recurso de queja son: 1. Contra autos dictados por jueces de Distrito o por el superior del Tribunal, cuando estos autos admitan demandas notoriamente improcedentes; 2. Contra las autoridades responsables, sea por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión definitiva del acto impugnado, o por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución, sea por exceso o defecto en la ejecución de las sentencias dictadas en los Juicios de Amparo.

En tercer lugar, el recurso de reclamación procede exclusivamente contra acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, de los presidentes de las Salas de la Corte y de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuya interpretación, trámite y resolución deberá hacerse en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

52. gg) *Dos formas procesales: amparo indirecto y amparo directo.*—La división de competencias en el Juicio de Amparo tiene un origen más histórico que técnico; ella ha obedecido a circunstancias prácticas y no a una separación lógica de materias o esferas de protección con las que estuvieren ligadas. Así, se llegó a dos formas procesales distintas, el amparo indirecto y el amparo directo, cuyas materias están tan entremezcladas que apenas si hay una diferencia mínima de tono, imprecisión conceptual que ha sido justamente criticada por la doctrina (89).

El amparo indirecto es el que se inicia ante los jueces de Distrito y está sujeto a la posibilidad de revisión a petición de parte por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito. La acción del amparo indirecto, en términos generales, se endereza contra violaciones cometidas por autoridades no judiciales, tanto legislativas como ejecutivas.

El amparo directo compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito. En términos generales esta acción procede contra sentencias definitivas dictadas por Tribunales Judiciales o Administrativos (90), o contra laudos pronunciados por los Tribunales de Trabajo, o por violaciones a las normas de procedimiento cometidas durante la secuencia del mismo, siempre que afecten a las defensas del quejoso y trasciendan el resultado del fallo, o por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos.

53. hh) *El incidente de suspensión del acto impugnado.*—*La suspensión del acto impugnado* es un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces del Amparo. Este incidente permite conservar la materia del mismo hasta el dictado de la decisión sobre el fondo. La suspensión del acto reclamado tiene una gran importancia porque evita su ejecución irreparable, la cual haría perder su finalidad al amparo.

La suspensión ordinaria procede a petición de parte y tiene como objeto evitar perjuicios al quejoso en sus intereses jurídicos, una vez iniciado el proceso de garantías constitucionales.

(89) CHANES-NIETO, esp. su capítulo de conclusiones.

(90) Esto último confirma la inexistencia en los Estados Unidos Mexicanos, y hasta el momento, de una dualidad de jurisdicciones, pues el Poder Judicial continúa reservándose la última palabra, sin que pueda preverse la estructuración a nivel federal de una Jurisdicción Contencioso Administrativa Suprema, con la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vería obligada a integrar un Tribunal de Conflictos paritario para desinteligencias extremas de ambos órdenes jerárquicos de jurisdicciones.

La suspensión de oficio procede en dos casos: 1. Cuando se trate de actos que ponen en peligro la libertad o la vida; y 2. Cuando se trate de actos que, por su naturaleza, al consumarse, hacen imposible la restitución de los derechos reclamados por el quejoso.

B). *Los Tribunales autónomos de lo Contencioso-Administrativo.*

54. a) *La base constitucional.* — Una consideración puramente normativa había frenado desde 1917, por la letra de la Constitución que sólo encaraba la impugnación de los actos del Poder Público en sede judicialista, la institucionalización en la República Mexicana de una jurisdicción administrativa autónoma, siguiendo las experiencias y criterios de la familia romano-germánica presentados anteriormente (*supra*, numeral 16). De este modo, la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936 y el Tribunal Fiscal de la Federación fundado el 10 de enero de 1937 significaron una «brecha» en la concepción liberal-capitalista de cuño angloamericano. La experiencia de una década en el funcionamiento, adoptado progresivamente por la jurisprudencia a las realidades mexicanas, de esa justicia administrativa-fiscal delegada llevó al Poder Constituyente Permanente a su consolidación constitucional en 1946 mediante la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, en la que se estableció:

«Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (*Omissis.*)

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de *Tribunales administrativos creados por Ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.*»

El Tribunal Fiscal de la Federación había visto cuestionada la legitimidad constitucional de su existencia entre 1936 y 1946. La enmienda que acabamos de transcribir zanjó aquella controversia, fortaleció su institucionalidad y permitió un progresivo afinamiento de su jurisprudencia, todo lo cual justificó una nueva iniciativa ante el Poder Constituyente Permanente, el cual sancionó en 1967 el texto actualmente vigente de los párrafos 2, 3 y 4 de la fracción I del artículo 104, donde se preceptúa:

«Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (Omissis.)

Las leyes federales podrán instituir *tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra *las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos*, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto *dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa*.

La revisión se sujetará a las trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la *revisión en amparo indirecto*, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.»

55. b) *Proyección de la constitucionalización de lo contencioso-administrativo.*—Si partimos de 1936, fecha de la creación al margen del texto constitucional entonces vigente del Tribunal Fiscal de la Federación, podemos afirmar que se trata de un «procedimiento que hasta ahora ha rendido satisfactorios frutos» (91), integrándose, con cuarenta años de experiencia, en la tradición de la justicia administrativa de los Estados Unidos Mexicanos por derecho propio, habiéndose manifestado por la doctrina que el «prestigio y manifiesta importancia del tribunal fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro medio fiscal y fuera del país (...) los años transcurridos han eliminado la resistencia de los adversarios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la justicia fiscal» (92). La excelencia de esta experiencia mexicana de una jurisdicción contencioso-administrativa autónoma ha sido ratificada por la creación en 1971 del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, cuya jurisprudencia en el presente sexenio (1970-1976) administrativo refleja la inquietud polí-

(91) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 9 de diciembre de 1966, p. 11.

(92) SERRA-ROJAS, II, p. 522.

tica y económico-social que anima a todos los sectores del Poder Público, en busca de un más equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la Administración Prestacional preceptuada por los textos vigentes de la Constitución Federal.

Por todo ello, el nuevo tenor de la fracción I del artículo 104 de la Constitución tiende a convertirse ya no en una «posibilidad de instituir» sino en la interrogante, aún abierta, de la imperatividad del fortalecimiento de esta jurisdicción autónoma especializada. En efecto, la misma va resolviendo satisfactoriamente problemas derivados de la convivencia entre la administración pública, la iniciativa privada y los individuos en un país del Tercer Mundo. Ahora bien, en nuestra América Latina, la constitucionalización de lo contencioso-administrativo es una tendencia significativa de esta segunda mitad del siglo xx, como lo muestran en particular los recientes textos de las constituciones de Uruguay (1952-1967, arts. 309 y siguientes), Venezuela (1961, art. 208) y Costa Rica (1963, art. 49). En este sentido puede hablarse, con la terminología de la doctrina alemana, de la existencia en los Estados Unidos Mexicanos de una «garantía institucional constitucionalizada» de la jurisdicción contencioso-administrativa autónoma (93), sin que esta garantía implique pronunciamiento sobre una eventual dualidad de jurisdicciones, puesto que ésta exigiría del Poder Constituyente Permanente la creación de una Corte Administrativa Suprema Federal, la cual tendría que coordinar sus fallos jerárquicos con los paralelos del Poder Judicial, mediante la integración de un Tribunal de Conflictos.

En el estadio actual de la progresiva consolidación de la justicia administrativa mexicana no-judicialista, cabe sólo destacar que los tribunales administrativos son competencia privativa del legislador federal, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reserva la última palabra pues procede revisión ante ella contra las decisiones de los tribunales administrativos, y que este recurso de revisión que impide hablar de una dualidad de jurisdicciones, se desahogará conforme al procedimiento del amparo indirecto (*supra*, numeral 52).

56. c) *El Tribunal Fiscal de la Federación: Resumen.*—Ya antes de la Ley de Justicia Fiscal de 1946, se reconoció el derecho de los causantes para impugnar los cobros fiscales por medio de un juicio sumario. Pero con dicha ley y con los sucesivos Códigos Fiscales de la Federación de 1939 y de 1967 se consolida un tribunal contencioso-administrativo de anulación, es decir, que sólo tiene la facultad de anular el acto administrativo impugnado, estándole vedado el adicionarlo o reformarlo mediante una potestad de plena jurisdicción que no le ha sido atribuida.

Siguiendo el modelo de la familia jurídica romanogermánica en su institucionalización francesa, se trata de un órgano administrativo que ejerce función jurisdiccional delegada en el marco del Poder

(93) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, t. I, pp. LXIX-LXX.

Ejecutivo, pero con autonomía, pues no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Tribunal Fiscal carece de facultades para imponer la ejecución de sus fallos, los cuales sólo pueden anular por razones de estricta legalidad, estando reservada la apreciación de la constitucionalidad de la ley o reglamento al Poder Judicial Federal.

El Código Fiscal de la Federación establece las «aperturas» de la acción de nulidad en su artículo 228:

«Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.

b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.

c) Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida.

d) Desvío de poder, tratándose de sanciones.»

El Tribunal compuesto de 22 magistrados actuando en pleno y en salas, puede igualmente conocer de ciertas materias no estrictamente fiscales tales como pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional, dé pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, contratos de Obras Públicas celebrados por el Ejecutivo Federal, resoluciones que constituyen responsabilidades por actos no delictuosos de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, resoluciones del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

Complementariamente está previsto un procedimiento de lesividad, es decir, que las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de las materias de su competencia.

En el contencioso-administrativo sustanciado ante el tribunal fiscal son partes: 1. El demandante; 2. El demandado, sea la autoridad administrativa impugnada, sea el particular favorecido por la resolución impugnada por la autoridad administrativa; 3. El tercero, titular de un derecho incompatible con la acción interpuesta; 4. El Secretario de Hacienda y Crédito Público; 5. El tercero coadyuvante, interesado directo en la anulación de un acto favorable a un particular.

El Tribunal Fiscal, para quien es obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forja igualmente su propia jurisprudencia la cual es obligatoria para sus salas salvo constancia

expresa de los motivos que tengan para apartarse de ella. En principio sólo el pleno del tribunal puede variarla.

57. d) *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: Resumen.*—En los Estados Unidos Mexicanos el Departamento del Distrito Federal se encuentra bajo la jerarquía directa del Poder Ejecutivo, siendo el Regente el delegado personal del Presidente de la República. Por ello es importante la precisión, reiterativa del texto constitucional, según la cual el Tribunal «está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa.» (94).

La creciente confianza inspirada por estos tribunales contencioso-administrativos de tipo no-judicialista se refleja en los poderes atribuidos al Tribunal: no estamos sólo ante una jurisdicción de anulación, como es el caso del Tribunal Fiscal, sino ante una plena jurisdicción, en el sentido acuñado por el Derecho Administrativo Francés. En efecto, el Tribunal puede no sólo anular el acto sino condenar a la autoridad impugnada, pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo, es decir, que el juez tiene en este caso el dominio pleno del acto impugnado.

Las «aperturas» de la acción contra las autoridades demandadas están establecidas por el artículo 77 bis de la Ley:

- «I. Incompetencia de la autoridad.
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.
- III. Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida.
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.»

La competencia del Tribunal se delimita mediante el sistema de la *cláusula general*, lo cual le permite actuar respecto de todas las controversias jurídico-administrativas, exceptuando los diez casos de improcedencia de la acción determinados por la Ley, y que son los siguientes: 1. Actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal; 2. Actos del propio Tribunal; 3. Actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas; 4. Actos que hayan sido juzgados en otro proceso contencioso-administrativo, en los términos anteriores; 5. Actos que no afecten los intereses del actor, o que se hayan consumado de un modo irreparable, o que hayan sido consentidos; 6. Actos de autoridades del DDF cuya impugnación se encuentre en trámite; 7. Reglamento, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido apli-

(94) Artículo 1.º de la Ley del Tribunal, cit. *supra*, nota (55).

cados concretamente al actor; 8. Cuando apareciese claramente que no existe la resolución o el acto impugnado; 9. Cuando hayan cesado o no puedan producirse los efectos del acto; 10. Actos de las autoridades del DDF, cuando deban ser revisados de oficio y la ley que los rija, fije plazo al efecto.

Son partes en este proceso administrativo: 1. El actor; 2. El Departamento del Distrito Federal, así como la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado; 3. El tercero perjudicado, o sea, cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

Para intervenir en el juicio las personas deben tener interés legítimo en el mismo. Por ello, la aplicación de los principios de la desconcentración funcional (direcciones generales del Departamento) y de la desconcentración territorial (Delegaciones) dentro de la conurbación de más de 10 millones de habitantes constituida por la Ciudad de México y el Distrito federal, legítima, en sus respectivas esferas de competencia, la comparecencia en representación del Regente («Jefe del Departamento») del Director general o del Delegado del Departamento que corresponda.

Estamos ante un proceso y no ante un recurso, no estamos ante una segunda instancia de revisión de resoluciones administrativas sino ante una jurisdicción colegiada que funciona mediante el Pleno de diez Magistrados y tres Salas, sin que exista entre éstas discriminación de asuntos por materia sino una mera división de trabajo por turno.

El Tribunal no puede entrar al conocimiento de cuestiones de constitucionalidad—reservado al amparo en vía judicial—ni a un contencioso interadministrativo entre distintas autoridades del propio Distrito Federal, lo cual excluye aquí el proceso de lesividad admitido ante el Tribunal Fiscal.

El agotamiento previo de la vía administrativa es, en principio, optativo y no es presupuesto procesal de la demanda, salvo en el muy peculiar sentido de los casos 3 y 10 de improcedencia antes indicados. La ley matiza dicho eventual presupuesto en estos términos:

«Art. 28. Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para recurrir a otro medio de defensa ordinario.»

La amplitud y la discrecionalidad de los poderes de este Tribunal se reflejan, entre otros, en tres aspectos: 1. La potestad de suspender el acto impugnado en el mismo auto que admita la demanda, hacién-

dolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento; 2. La no suspensión si perjudicare a un «evidente interés social» o se contravinieren disposiciones de orden público; 3. La suplencia de la queja (*iura novit curia*), fundada en la imposibilidad del conocimiento del complejísimo ordenamiento del Distrito Federal, agravada por los marcados desniveles de instrucción en habitantes de una megalópolis del Tercer Mundo.

En Derecho Mexicano, la jurisprudencia es fuente normativa del derecho.—En efecto, creemos con el maestro Guy BRAIBANT que se trata de una originalidad inédita en derecho comparado, la uniformidad de interpretación y consideración en cinco sentencias del Pleno de la Suprema Corte, no interrumpidas por una sentencia en contrario, y siempre que hayan sido aprobadas por 14 ministros, obligan al Pleno, a las Salas y a los Tribunales inferiores; e idéntico efecto tienen para las diversas Salas cinco de sus ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y aprobadas por cuatro ministros. Ahora bien, idéntica obligatoriedad tienen las jurisprudencias establecidas, respectivamente, por el Pleno y las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto de éste, cuando se sustentan en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, respectivamente aprobadas por no menos de siete magistrados en el Pleno o por unanimidad en la Sala. La jurisprudencia perderá tal carácter cuando se pronuncie por mayoría especial una resolución en contrario, expresando las razones del cambio con referencia a las consideraciones anteriores; la fijación de un nuevo criterio jurisprudencial obligatorio exige la reunión de los requisitos antes indicados.

En cuanto a las calidades requeridas en el Tribunal, tanto para ser magistrado como para ser secretario o actuario figura compulsivamente la de «licenciado en Derecho», como excluyente de toda otra calificación técnico-administrativa. Se perpetúa así en un Tribunal cuyos apologistas (95) señalan como claramente influenciado por la doctrina francesa, el monopolio unidisciplinario de los graduados en derecho que precisamente es desconocido en la integración de la jurisdicción francesa (*supra*, numeral 16). El olvido de una integración multidisciplinaria que abriera el juzgamiento de la Administración, por lo menos en porcentaje minoritario dentro de Tribunales pluripersonales, a expertos en Administración Pública graduados en otras disciplinas, es un olvido que podría dogmatizar en exceso las categorías necesariamente flexibles de un derecho jurisprudencial como el administrativo, en el cual, máxime en países del Tercer Mundo, debe evitarse que resabios del liberal-capitalismo decimonónico justifiquen que se acuse a «el derecho como obstáculo al cambio social» (96).

(95) Cfr. NAVA-NEGRETTE, 1973, quien ni siquiera alude a la inexistencia de esta multidisciplinariedad en su, por cierto, muy ilustrativo estudio.

(96) Cfr. NOVOA-MONREAL, Eduardo: *El Derecho como obstáculo al cambio social*, Ciudad de México, siglo XXI editores, 1975, 212 pp., cuyo magistral análisis de los desajustes de la ley escrita y de los resabios individualistas en el derecho positivo latinoamericano, converge, en ciertos pasajes con agudeza genial, con

C) *El sistema parajudicial o contencioso-administrativo «sui generis»*

58. *Actividades de autodefensa.*—Al margen de los dos sistemas de control de la juridicidad que acabamos de resumir, las garantías constitucionales o amparo (A) y los Tribunales Administrativos (B), existen en los Estados Unidos Mexicanos una serie de órganos de la propia Administración Pública que resuelven conflictos entre particulares o que, como señala la doctrina (97), se convierten en una actividad de autodefensa. El procesalista ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO sostiene que dichos órganos nunca debieran juzgar, pues existe la posibilidad de que actúen con la deformación propia del espíritu administrativista o de los intereses que representan. Incluso la doctrina más favorable a los tribunales administrativos de cuño francés (98), comenta que en estos casos, en realidad, «no hay justicia, sino pseudojusticia».

Entre tales órganos y tenemos principalmente tres: la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Dirección de la Propiedad Industrial, y la Dirección General del Derecho de Autor. Enunciaremos seguidamente sus procedimientos respectivos.

59. a) *La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.*—Conoce de un procedimiento previo y administrativo de conciliación que es asimismo presupuesto procesal para la ulterior comparecencia ante los tribunales ordinarios. Este procedimiento se sigue en los conflictos surgidos entre las Compañías de Seguros y los beneficiarios de sus pólizas, con motivo de siniestros, y de conformidad con los artículos 135 y siguientes de la Ley General de Instituciones de Seguros.

60. b) *La Dirección de la Propiedad Industrial.*—De conformidad con la Ley de la Propiedad Industrial, esta dependencia de la Secretaría de Industria y Comercio conoce de diversos procedimientos contenciosos en materia de patentes, marcas, nombre comercial y avisos de comercio (99). Este procedimiento debe ser obligatoriamente agotado, con carácter previo a la comparecencia ante los tribunales ordinarios.

61. c) *La Dirección General del Derecho de Autor.*—Esta dependencia de la Secretaría de Educación Pública interviene, cuando lo solicitan los interesados, en el procedimiento conciliatorio y, en su caso, arbitral, previsto por el artículo 133 de la Ley Federal sobre

las en su tiempo estremecedoras conclusiones de la clásica obra de KIRCHMANN, Julius von: *Der Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Berlin, Juristische Gesellschaft, 1848, reimprimida por la Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1956, cuyo título exacto de *El sin-valor (o, la intrascendencia) del derecho como ciencia* ha sido traducido con excesiva timidez como *La jurisprudencia no es ciencia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 2.ª ed., 1961.

(97) ZEPEDA, cit., *supra*, nota (60), p. 56.

(98) NAVA-NEGRETE, 1959, p. 189.

(99) De acuerdo con lo que disponen los artículos 84 a 92, 95, 189 a 199 de la Ley de la Propiedad Industrial vigente.

Derecho de Autor. A diferencia de los procedimientos antes descritos en los numerales 59 y 60, no estamos ante un requisito obligatorio y previo para la comparecencia ante los tribunales ordinarios.

En estos tres procedimientos, la autoridad administrativa dicta resoluciones que, en la práctica, ya que no en teoría, tienen carácter de sentencias de primera instancia, pues resuelven conflictos conforme a Derecho, conflictos cuya decisión final puede llegar hasta el juicio de amparo a partir de una serie de procesos cada vez más complejos iniciados mediante dichas resoluciones.

Ahora bien, en materia de amparo administrativo y de acuerdo con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, el particular debe agotar los recursos ordinarios del procedimiento correspondiente, presupuesto procesal cuyo incumplimiento motiva que el juicio de garantías constitucionales se sobresea. Esta cascada de procedimientos parajudiciales y procesos va en detrimento de los intereses tanto de la administración como de los particulares, con menoscabo del menoscabo del principio de economía procesal. De aquí que hayan surgido algunas posiciones doctrinales como las de los profesores Miguel Acosta-Romero y Jorge Antonio Zepeda, quienes proponen la supresión de estos procedimientos parajudiciales y su integración directa ante las instancias del Poder Judicial. En su criterio se cumpliría así con nuestra tradición judicialista, la cual tiene al juicio de amparo como uno de sus más sólidos baluartes. A mayor abundamiento, han sido considerados recursos ordinarios previos a la vía de amparo, tanto el proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación como, en su caso, los procesos ante los Tribunales Fiscales de las Entidades Federativas y ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal: sólo cuando no se obtiene sentencia favorable mediante el agotamiento del contencioso-administrativo de legalidad, puede recurrirse al juicio de amparo.

D) *Nuevos planteamientos prácticos en Doctrina y Jurisprudencia*

62. *Una problemática abierta.*—La Jurisdicción en materia administrativa en los Estados Unidos Mexicanos responde por lo expuesto a la interpenetración en nuestra experiencia de dos tradiciones, contrarias, pero no necesariamente contradictorias: la judicialista anglosajona culminada en el juicio de amparo, y la romano-germánica plasmada en nuestros inacabados Tribunales Administrativos de inspiración francesa. Ambas tradiciones tienen en su favor, no sólo el vigor institucional de sus moldes inglés y continental europeo, sino la valiosa experiencia federal mexicana, en la cual no sería razonable oponer en actitud maniquea los méritos del largo siglo de vigencia de las fórmulas de REJÓN y OTERO, a las «satisfactorios frutos» de casi medio siglo de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa no-judi-

cialista. Sin perjuicio de considerar como abierta una solución «definitiva» de un tema tan controvertido en las cátedras universitarias, enunciaremos a continuación algunas posturas recientes de la doctrina y la jurisprudencia las cuales tienden a atenuar los inconvenientes derivados de la proliferación de instancias y de las posibles denegaciones de justicia emergentes de la apuntada coexistencia jurisdiccional.

63. a) *Opiniones doctrinales.*—Como era de esperarse, una tendencia pretende la definitiva consolidación de los tribunales administrativos, mediante su jerarquización bajo una Suprema Corte Administrativa Federal, la cual podría comprender Salas especializadas en las distintas ramas del derecho público, y seralzada de jurisdicciones administrativas estatales y distritales; en sentido contrario, se sugiere eliminar toda proliferación de instancias administrativas, mediante la incorporación definitiva de los tribunales administrativos al sistema del Poder Judicial (100). Este último criterio parecería haber sido recientemente recogido por la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, ideas cuya importancia y actualidad justifican su transcripción en el epígrafe que sigue.

64 b) *Una tendencia jurisprudencial.*—En efecto, de dicho Primer Tribunal Colegiado, órgano del Poder Judicial Federal, resultan una aportación para nuestra problemática, dos decisiones, en materia del proceso de garantías constitucionales, en lo referente respectivamente a las garantías individuales y a los recursos ordinarios previos al amparo.

65. aa) «...*Garantías Individuales. No hay que agotar recursos administrativos previamente al amparo.*».—La sentencia considera que:

«Como la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo, se funda, no en la violación a leyes secundarias sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas, la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la Administración, o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego tampoco

(100) En la primera tendencia, el director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, Lic. NAVA-NEGRETE, 1976; en la segunda tendencia, ACOSTA-ROMERO, cit., *supra*, nota (57).

por este motivo, resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo» (nuestro subrayado).

66. bb) «*Recursos ordinarios. No es indispensable agotarlos cuando se reclaman violaciones directas de la Constitución*».—El mismo órgano del Poder Judicial Federal, falla que:

«Cuando en el juicio de amparo se alega substancialmente *la violación directa de una garantía constitucional*, y no la mera violación de las leyes secundarias que afecte sólo mediatamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el afectado puede optar por acudir directamente al juicio de amparo para buscar el remedio legal a la situación que lo afecta, pues es este juicio el destinado específica y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas» (101) (subrayado nuestro).

A mayor abundamiento, no procede el sobreseimiento solicitado por los responsables, fundado en que previamente al juicio de amparo, la agraviada debió agotar el recurso de inconformidad establecido en el artículo 234 de la Ley del Seguro Social (se refiere a la Ley de 1973, cuyo correspondiente es el artículo 133 de la Ley anterior, toda vez que la quejosa en su demanda de amparo reclama *violación directa al artículo 16 de la Constitución, es decir, la transgresión a la garantía de legalidad por falta de motivación del acto reclamado*, cuestión de la que obviamente no corresponde conocer ni al H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, ni en última instancia al Tribunal Fiscal de la Federación, pues para ello sólo son competentes los Tribunales Federales, dado que ninguna Ley Federal ni Estatal puede tener supremacía sobre la Constitución Política y sobre la Ley Constitucional de Amparo (102) (subrayado nuestro).

67. cc) *Balance provisorio de este judicialismo*.—Las transcripciones de los parágrafos que preceden revelan una inconformidad la-

(101) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe 1972, Parte Tercera*, pp. 29-30.

(102) Este criterio, como el anterior, ha sido sustentado por el H. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar por unanimidad de votos, el Amparo en revisión número 195/1973, Alberto Vázquez del Mercado, 8 de junio de 1973.

También un juez y catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, el Lic. Genaro GÓNGORA-PIMENTEL, titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, sustentó el mismo criterio con base en las ejecutorias pronunciadas por el Tribunal Colegiado de referencia, en sentencia relativa al juicio de amparo número 309/1973, con fecha 30 de agosto de 1973.

tente con la articulación aún imperfecta que organiza las competencias respectivas, en materia administrativa, de los órganos del Poder Judicial Federal, y de los Tribunales Autónomos Contencioso-Administrativos garantizados por la fracción I del artículo 104 de la Constitución.

Como es natural en sentencias procedentes de uno de los órdenes jurisdiccionales de aún imperfecta delimitación competencial, en este caso sentencias del orden judicial, su jurisprudencia tiende a la extensión de su propia esfera de juzgamiento. Idéntica «expansividad» presentó en derecho comparado la jurisprudencia de la Corte de Casación Francesa hasta el fallo *Blanco* (Tribunal de Conflictos, 1873), el cual determinó por vez primera con bastante precisión los límites privativos de la jurisdicción contencioso-administrativa, autónoma, delegada y no-judicialista. Parece obvio que una «expansividad» semejante podría presentarse en sentencias de los Tribunales Administrativos mexicanos, por lo cual no sería prudente sobreestimar la tendencia judicialista reflejada en las sentencias citadas más arriba.

De dichas sentencias nos parece que sólo puede derivarse la competencia privativa del Poder Judicial Federal en cuanto al proceso de garantías constitucionales (juicio de amparo). Pero parece importante señalar que el derecho administrativo mexicano tiene en la Constitución sus principales cabezas de capítulo (103), al punto de poder decirse que nuestro derecho administrativo es un derecho constitucional concretizado (104). Ello conduce a evitar todo apresuramiento en la elucidación de un problema sumamente arduo, no sólo por sus implicancias políticas (*supra*, numeral 16) y por la sutileza de sus connotaciones históricas y técnico-jurídicas (105), sino porque en el caso del Estado Mexicano y su Justicia Administrativa, nos hallamos ante una experiencia nueva en cuanto a la colaboración de ambos órdenes jurisdiccionales, la cual aún requiere de mayores desarrollos por parte de las jurisprudencias, así como el enriquecimiento de importantes elaboraciones doctrinales cuya publicación, en posturas contradictorias, se anuncia como inminente (106).

CONCLUSIONES

1. La dominación colonial española fue un sistema peculiar de explotación que no estableció una estructura económica, cultural y política propia a las realidades de la Nueva España, sino un marco económico-social, político y normativo dependiente, el cual, lejos de

(103) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1975, *Tercera Lección*.

(104) CORTIÑAS-PELÁEZ, *ibidem*.

(105) MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *Unidad de jurisdicción para la administración pública*, en «Cortiñas-Peláez», 1969, t. V, pp. 669-719.

(106) Cfr. las obras de ACOSTA-ROMERO y NAVA-NEGRETE, enunciadas *supra*, notas (100) y (57).

excluir las contradicciones, fue un freno constante a cualquier posibilidad de desarrollo lógico.

A los hijos de los españoles nacidos en nuestra América (los criollos) no se les dio posibilidad alguna de situarse en la radical ajenidad de la estructura político-administrativa y social, mientras que mestizos, negros e indígenas formaban una red de castas que vinculaba la índole del trabajo a la composición racial.

El sistema político estaba establecido en tal forma que, carente de toda coordinación, las autoridades chocaban constantemente entre sí y se vigilaban recíprocamente, con el consiguiente deterioro de la administración y del sistema de decisiones.

2. La Independencia significó en primer lugar una pugna entre el regreso al centralismo cristalizado en las figuras del virrey y del monarca peninsular, y la situación sociológica y geográfica de un feudalismo arraigado en las Intendencias, así como en el respeto a una realidad territorial fuertemente descentralizada por la falta de comunicaciones y por las distancias, realidad ésta cuya toma de conciencia institucional estuvo representada por las Diputaciones Provinciales surgidas de la Constitución de Cádiz de 1812.

En el siglo XIX, los Estados Unidos Mexicanos sufrieron principalmente dos intervenciones militares, la angloamericana y la francesa. Mediante la primera, y con violación del *uti possidetis iuris* de 1810, los Estados Unidos del Norte nos arrebataron (1836-1848) más de dos millones de kilómetros cuadrados, equivalentes a una superficie superior a la del actual territorio federal mexicano. La de Napoleón III pretendía entronizar a Maximiliano de Habsburgo, con el apoyo inicial de España e Inglaterra (1862) y el sostén de las fuerzas más reaccionarias del país; se estrelló contra la generación liberal y nacionalista de la Reforma, encabezada por el presidente mestizo Benito Juárez, cuyo talento político y tenacidad militar terminaron con la derrota del archiduque y forjaron los perfiles consolidados de la nacionalidad mexicana.

3. Los treinta años de dominación del general Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1910), regresaron al país a un sistema semifeudal marcado por la influencia considerable de las grandes empresas extranjeras, explotadoras de los recursos naturales y de los servicios públicos.

4. La Revolución Mexicana (1910-1917) modificó la estructura política, social y económica. Con la nueva Constitución de 1917 se inicia una etapa institucional cuyos contenidos ideológicos principales son los siguientes: la propiedad originaria de los recursos naturales como correspondiente a la nación; la reforma agraria y el reparto de tierras a quienes la trabajan; la facultad del Poder Público de imponer a la propiedad privada las modalidades que exija el interés general; la propiedad privada en cuanto función social, y que el Estado puede ocupar por medio de la expropiación, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización basada en el valor fiscal de-

clarado o aceptado tácitamente por el propietario; la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; la nacionalidad en cuanto comprensión de nuestros problemas, aprovechamiento de nuestros recursos, defensa de nuestra independencia política, aseguramiento de nuestra independencia económica, continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; constitucionalización de las reglas que rigen el derecho laboral y la seguridad social, protectoras de la clase trabajadora, no sólo en sus relaciones con la iniciativa privada, sino también con los Poderes Públicos y organismos encargados de la ejecución de los cometidos estatales; reconocimiento de una serie de derechos públicos subjetivos, garantizados a los individuos mediante el sistema del proceso de amparo, y de los Tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo.

5. En los Estados Unidos Mexicanos, las fuerzas revolucionarias triunfantes se han integrado en un partido de gobierno, dominante desde 1929 hasta la fecha. Tiene una base democrática popular, pues está compuesto por obreros, campesinos y grandes sectores de las clases medias. La mayoría de los funcionarios públicos de la dirección política, incluso los electos por el sufragio universal directo ejercido cada seis años, pertenecen a ese Partido Revolucionario Institucional (PRI).

6. La Justicia Administrativa en los Estados Unidos Mexicanos está asegurada mediante dos sistemas jurisdiccionales: el judicialista, de raíz anglosajona, representado por el proceso de garantías constitucionales (Juicio de Amparo), y los Tribunales autónomos de lo Contencioso-Administrativo, originarios de la familia jurídica romano-germánica en su versión institucional francesa.

Ambos sistemas han surgido como respuesta a necesidades de la realidad mexicana: el judicialista, a mediados del siglo xix, y el contencioso-administrativo autónomo, en la primera mitad del siglo xx. Ambos están arraigados en el texto constitucional y puede decirse, con la terminología de la doctrina alemana, que gozan de una «garantía institucional constitucionalizada». Ambos integran, con delimitación competencial imperfecta, nuestra tradición jurídica.

7. La constitucionalización del Juicio de Amparo, por la tendencia liberal decimonónica en 1857, permite vigilar la constitucionalidad y la legalidad de los actos del Poder Público frente a los particulares. La amplia recepción de principios fundamentales del Derecho administrativo por el constitucionalismo democrático y social, plasmado en la Carta de 1917 y sus enmiendas (en particular a la fracción I del artículo 104, instaurando los Tribunales autónomos de lo Contencioso-Administrativo) plantean un desafío a la elaboración doctrinal y jurisprudencial, pues urge una clarificación y delimitación de la competencia de los dos sistemas jurisdiccionales vigentes, cuya complemen-

tariedad y eficiencia parecería requerir, no sólo la incorporación definitiva a uno de ellos del contencioso *sui generis* o parajudicial, sino la coordinación de aquellos sistemas.

8. El deslinde competencial de ambas jurisdicciones excluye toda solución maniquea. Estamos ante un problema abierto. Sería apresurado darle una solución *a priori* y dogmática. Si fuera posible una respuesta «definitiva», ella no podría emerger ni de la consideración normativista y unilateral de la jurisprudencia judicialista ni de la exclusiva elaboración de licenciados en Derecho. En efecto, no se trata de una cuestión de mera «técnica» jurídica, sino de «ciencia» jurídica. Esta es una ciencia social que no se agota en la lógica de los presupuestos normativos de lo jurídico, sino que exige la cuidadosa consideración de los elementos extranormativos del Derecho, entendido como una estructura social en la cual norma y poder están indisolublemente entrelazados. La fluida coyuntura económico-social de la Administración prestacional en un Estado democrático del Tercer Mundo hace indispensable la aportación complementaria de administrativistas cuya formación no-normativa permita un estudio multidisciplinario de las alternativas sugeridas. Sólo así, la plenitud jurídica, es decir, tanto normativa como extranormativa, de una reforma de la justicia administrativa podría ser alcanzada.

Arturo GONZÁLEZ-Cosío

Dr. Jur. por la Universidad de Köln
Catedrático en la Universidad Nacional
Autónoma de México

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

