

Artículo 103

Una atribución muy importante es la relativa a la procuración de justicia, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad para que la impartición de la propia justicia sea pronta y expedita. Esta última función está regulada por el artículo 2º, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada el 17 de noviembre de 1983, en los siguientes términos: "Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas", y "Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo".

2. Una segunda función, que se confiere al procurador general de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales, señalando dicho precepto, en su texto actual, que dicho procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado de la Federación o entre los poderes de un mismo estado, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Constitución federal.

Por lo que se refiere a todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los cuales, según el texto original del citado precepto constitucional, debía intervenir directamente el procurador, y en los demás en que debe participar el Ministerio Público federal, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

3. Las dos atribuciones anteriores se habían establecido con anterioridad a la Constitución federal de 1917, así fuera de manera imprecisa. En el texto de la Constitución vigente se introdujo la relativa a la asesoría jurídica del gobierno federal, según el modelo de *Attorney General* de los Estados Unidos, como se desprende de la explicación que proporcionó el licenciado José Natividad Macías al Constituyente de Querétaro en su conocida intervención de 5 de enero de 1917.

4. Las dos últimas funciones, es decir, la relativa a la representación del Ejecutivo federal y la asesoría jurídica del gobierno nacional, han sido objeto de amplios debates, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, entonces procurador general de la República. El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones de Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, encomen-

dando las primeras a un fiscal general y las últimas al procurador, en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el mismo procurador por el citado artículo 102 constitucional.

Al respecto, es preciso destacar que los argumentos expuestos por el ilustre Luis Cabrera, representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo; idea que coincide con el destacado abogado mexicano, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al propio Ministerio Público como parte del organismo Judicial.

En segundo término, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos una corriente para separar las atribuciones del Ministerio Público de la asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la Constitución federal venezolana de 1961, de acuerdo con los cuales, la Procuraduría General de la República se encuentra a cargo y bajo la dirección del procurador general, nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración jurídica federal.

Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal.

BIBLIOGRAFÍA: Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 1982; Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 6ª ed., México, Porrúa, 1985; Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", en *Anuario Jurídico*, México, V, 1978, pp. 145-195; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 4ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 195-223; García Ramírez, Sergio, "La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en el volumen colectivo *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 473-496.

Héctor FIX-ZAMUDIO

ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
II. Por leyes o actos de la autoridad federal que

vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

COMENTARIO: Este precepto constitucional regula la procedencia genérica del juicio de amparo ante los tribunales federales y posee numerosos antecedentes, tanto nacionales como extranjeros.

1. Entre los exteriores pueden citarse: la revisión judicial, la estructura del Poder Judicial federal, el *habeas corpus* y el régimen federal, todos ellos provenientes del derecho público norteamericano; el nombre mismo de la institución y la tendencia hacia la centralización judicial, que tienen su origen en la tradición hispánica, así como algunos elementos del sistema francés, o las declaraciones de derechos y la casación.

2. Por lo que respecta a los precedentes nacionales, éstos significan una paulatina evolución que permitió madurar la institución protectora de los derechos fundamentales, y entre estas etapas podemos citar el artículo 137, fracción V, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte la facultad de conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se previniera por la ley, atribución que no se ejerció en ausencia de esta ley reglamentaria; el artículo 2º, fracción I, de la Primera, y 12, fracciones I a III, de la Segunda, de las Leyes Constitucionales de diciembre de 1936, que establecieron una instancia judicial denominada "reclamo" ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el superior tribunal respectivo en los departamentos, contra la expropiación por utilidad pública. Además el amparo se fue perfilando a través de varios proyectos de reforma o de nuevas leyes fundamentales, como los conocidos de 1840 y 1842, en los que se observa la tendencia de conferir a los tribunales y en especial a la Suprema Corte, la protección de los derechos fundamentales y de las normas de carácter constitucional.

3. El juicio de amparo en su sentido original surgió en tres etapas: la primera en los artículos 8º, 9º y 63, párrafo 1º de la Constitución Política del Estado de Yucatán, promulgada el 31 de marzo de 1841, de acuerdo con el proyecto elaborado por una comisión presidida por el ilustre Manuel Crescencio Rejón. En estos preceptos se utiliza el vocablo *amparo*, calificado por el notable constitucionalista mexicano Felipe Tenam Ramírez como "castizo, evocador y legendario", para proteger a los habitantes de dicha entidad federativa en sus derechos contra las leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador, contrarias al texto literal de la Consti-

tución, así como contra funcionarios tanto administrativos como judiciales, cuando violasen las garantías individuales.

4. La segunda fase, ésta de carácter nacional, se observa en el artículo 25 del Acta de Reformas (a la Constitución Federal de 1824), promulgada el 18 de mayo de 1847, con apoyo en el proyecto elaborado por el notable jurista Mariano Otero, y en el cual se atribuye a los tribunales de la Federación otorgar el amparo a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos, que les concedía dicha carta federal y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los estados.

5. Finalmente, y este es el antecedente inmediato, el artículo 101 de la carta federal de 5 de febrero de 1857, con una redacción casi idéntica a la del 103 actual, disponía: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier 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."

El artículo 103 de la Constitución federal de 1917, cuyo texto original no ha sido modificado, comprende dos aspectos: a) la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; b) la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos son infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas, y, a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación.

1. *Protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad.* Es el aspecto esencial del juicio de amparo en su configuración original, de acuerdo con los debates del Constituyente de 1856-1857, en el cual se advirtió la opinión mayoritaria que pretendía lograr la tutela de los derechos fundamentales consagrados en dicha carta federal, considerados como "la base y el objeto de las instituciones sociales", contra leyes o actos de cualquier autoridad. Se tomó como modelo, aun cuando adaptándola a nuestro sistema jurídico, a la revisión judicial norteamericana, tal como fue divulgada por Alexis de Tocqueville en su libro clásico *La democracia en América del Norte*, cuya traducción castellana de Sánchez de Bustamante fue invocada de manera expresa por los creadores del juicio de amparo, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, y

también por los constituyentes de 1857, éstos últimos con base en la edición de 1855.

Sin embargo, esta intención original del Constituyente se fue ampliando de manera paulatina a través de la legislación y en especial por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia: primero a la protección de todos los preceptos constitucionales que consagraban derechos fundamentales, aun cuando no estuvieran en el primer capítulo de la carta federal, y más adelante, también a aquellos otros que complementarían o estuvieran relacionados con los propios derechos.

Uno de los tratadistas que más influyó en esta ampliación protectora del juicio de amparo, lo fue el insigne Ignacio Luis Vallarta, tanto en sus escritos doctrinales como por conducto de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en la cual participó activamente como magistrado, y por ello su influencia se compara, no obstante que el jurista mexicano estuvo mucho menos tiempo en el Poder Judicial, al conocido presidente de la Corte norteamericana, John Marshall.

También debe tomarse en consideración que debido a una interpretación desorbitada del artículo 14 de la misma Constitución federal de 1857, se introdujo el llamado control de legalidad de las sentencias judiciales, de manera que se consideraba infringido dicho precepto cuando un juez federal o local aplicaba una ley ordinaria en forma "inexacta", es decir, incorrecta. En virtud de que dicho precepto se encontraba en el capítulo de las "garantías individuales", se consideró que el juicio de amparo procedía en los términos de la fracción I, del artículo 101, de dicha carta fundamental.

A pesar de que el artículo 89 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 prohibió expresamente el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, la Suprema Corte consideró implícitamente inconstitucional dicho precepto, es decir, en oposición al citado artículo 101, fracción I, de la ley fundamental, y por ello admitió la impugnación de dichas resoluciones a través del amparo, lo que fue expresamente reconocido por la legislación de amparo posterior, es decir, la Ley de 1882 y los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908.

La procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones legales ordinarias fue consagrada en los párrafos cuarto y quinto del artículo 14 de la Constitución federal de 1917, como se expresó con claridad en la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916.

En tal virtud, con apoyo en dicha fracción I,

del artículo 103 de la carta federal, en la actualidad el juicio de amparo es admisible contra leyes (es decir, disposiciones generales en sentido amplio, incluyendo las reglamentarias), así como contra cualquier acto de autoridad, que infrinjan no sólo los derechos fundamentales, calificados como "garantías individuales", sino también los establecidos en leyes ordinarias, incluyendo a los modestos reglamentos municipales, es decir, todo el ordenamiento jurídico mexicano.

Sólo quedan excluidos de tal protección judicial algunos supuestos señalados de manera expresa por otros preceptos constitucionales, tales como los relativos a las autorizaciones a los particulares para establecer instituciones educativas (artículo 39 constitucional); la prohibición de impugnar las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, cuando su titular no cuente con certificado de inafectabilidad (artículo 27, fracción IV); tampoco es admisible el amparo contra la expulsión de extranjeros sin juicio previo (artículo 33); contra las resoluciones de la Cámara de Diputados en materia electoral (artículos 60 y 74, fracción I); o respecto de las decisiones del Congreso de la Unión para la suspensión o destitución de servidores públicos (artículos 110 y 111).

En términos generales la jurisprudencia de la Suprema Corte considera que el juicio de amparo es improcedente contra decisiones de carácter político, por considerar que no se violan garantías individuales (tesis jurisprudencial 87, página 145, comunes al Pleno y a las Salas, Apéndice publicado en 1975).

Otro sector en el cual la jurisprudencia ha establecido limitaciones se refiere al concepto de autoridad, porque se considera como tal sólo aquella que dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones, y por ello no se consideran con este carácter a los organismos públicos descentralizados, salvo dos excepciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (tesis jurisprudencial 291, página 492, Segunda Sala, apéndice publicado en 1975), y el Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, ya que ambas instituciones son organismos fiscales autónomos de acuerdo con las leyes que los rigen.

2. *El amparo contra leyes o actos de autoridades federales o locales por invasión de esferas de competencia.* Este sector regulado por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, también ha sido calificado como "amparo soberanía" por un sector de la doctrina.

Este aspecto del juicio de amparo ha perdido su eficacia práctica y se promueve en escasas ocasiones con fundamento en las mencionadas fracciones del artículo 103 de la carta federal, si se toma en consideración que al aceptarse por la jurisprudencia como un motivo de procedencia del amparo, el principio de legalidad establecido

por el artículo 16 de la misma carta federal, o sea, que todo acto de autoridad (incluyendo los legislativos) deben provenir de *autoridad competente*, cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual infringe "garantías individuales", y por ello queda comprendido dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional. En tal virtud, ya no resulta necesario invocar las fracciones II y III del mismo precepto, aun cuando se mencionan de manera esporádica.

3. *Concepto de "garantías individuales"*. Una cuestión que es preciso delimitar es la relativa a la extensión ahora conferida a las llamadas "garantías individuales" para efectos del juicio de amparo. Aun cuando en el pensamiento del Constituyente de 1857, por las citadas garantías se entendían los derechos individuales del hombre consagrados en el capítulo primero de la carta federal, la jurisprudencia, según se ha visto, extendió la tutela a los preceptos de la ley fundamental que complementaban o estuvieran relacionados con los citados derechos y, posteriormente, también se protegieron los derechos establecidos en las leyes ordinarias, por conducto del artículo 14 constitucional.

Cuando se expidió la Constitución de 1917, como es bien sabido, se consagraron por vez primera en un ordenamiento fundamental los derechos de carácter social, especialmente en los artículos 27 y 123, correspondientes a los sectores campesino y obrero; los que quedaron comprendidos, de acuerdo con la legislación de amparo y la jurisprudencia, dentro de las "garantías individuales", que de esta manera rebasan actualmente su concepción original, y por ello no ha sido necesaria una reforma al artículo 103 constitucional, como lo han propuesto algunos tratadistas, para consignar expresamente la procedencia del juicio de amparo por violación de los derechos sociales, ya que no existe duda de que el propio amparo es admisible contra toda ley o acto de cualquier autoridad, federal o local, que viole cualquier tipo de derechos de los habitantes del país, ya sean individuales o sociales, constitucionales o de carácter ordinario.

BIBLIOGRAFÍA: Castillo Velasco, Federico M., *Manual sobre procedencia y sustanciación de los juicios de amparo*, 2ª ed., México, 1869; Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902; Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, 1906, y *El juicio constitucional, orígenes, teoría, extensión*, México, 1919 (de estas dos obras existe reimpresión conjunta, México, Porrúa, 1955); Rojas, Isidro, y Francisco Pascual García, *El amparo*

y sus reformas, México, 1907; Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, 1896; Vega, Fernando, *La nueva Ley de Amparo de garantías individuales, orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución*, México, 1883; Briseño Sierra, Humberto, *El amparo mexicano*, México, Cárdenas, 1971; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 21ª ed., México, Porrúa, 1984; Castro, Juvenino V., *Lecciones de garantías y amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1983; Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964; Hernández, Octavio A., *Curso de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1983; Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1980.

Héctor FIX-ZAMUDIO

ARTÍCULO 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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 Federal, 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 los 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 cumpli-