

I. 1936: LEY ORGÁNICA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Para la mejor interpretación de algunos preceptos de la Ley de Amparo se inserta a continuación la Exposición de Motivos con la que el Ejecutivo envió a las Cámaras la iniciativa:

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.

Presentes.

Conforme a las previsiones del Plan Sexenal y a la promesa que hice al pueblo sobre tan interesante materia como la simplificación y adaptación del juicio constitucional de garantías a las modalidades que las leyes revolucionarias y la práctica han venido imprimiendo a nuestra vida jurídica, el Ejecutivo de mi cargo ha estudiado, con el auxilio de comisiones integradas por personas capacitadas para tal efecto, las reformas que era necesario adoptar para conseguir tal propósito y elaborar una nueva Ley de Amparo que estuviese más en consonancia con las condiciones actuales, a la vez que con el sistema de organización adoptado en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, que tuve ya el honor de someter a la consideración de esa H. Cámara, por el mismo apreciable conducto de ustedes, sistema que modifica el que está en vigor, para ponerlo en consonancia con la reforma constitucional de 11 de diciembre de 1934.

Al examinar el resultado del trabajo de las diversas comisiones que en esta tarea se han ocupado, el ejecutivo ha llegado al convencimiento de que es preciso, en realidad, emprender una reforma integral de la Ley de Amparo, principalmente para reglamentar este recurso constitucional en materia obrera, pero también para coordinar el juicio de amparo con las nuevas modalidades que la práctica y las leyes han introducido en las relaciones jurídicas, y de paso para corregir algunos otros defectos que desde antes podían advertirse en la Ley que actualmente rige.

AMPARO DIRECTO EN MATERIA OBRERA

En el Plan de seis años, aprobado por el Partido Nacional Revolucionario, por cuya acción el pueblo mexicano me eligió para ocupar la Presidencia de la República, está prevenida la constitución de una nueva Sala

en la H. Suprema Corte de Justicia, para conocer de los amparos promovidos sobre asuntos relacionados con diferencias y conflictos de trabajo, a efecto de que se facilite y haga más rápida su solución. Esta prevención no hace sino concretar un anhelo de las clases laborantes en el sentido de que la justicia impartida en materia de trabajo lo sea sin sujetarse a las largas y difíciles tramitaciones que son propias de otra clase de juicios, pero el solo establecimiento de la Sala del Trabajo en el más alto tribunal del país no puede bastar para conseguir semejante alto propósito que necesariamente debe redundar en beneficio de los asalariados y también de la colectividad entera, ya que ésta tiene interés vital en que los conflictos de trabajo reciban pronta y eficaz solución que garantice el mejor desarrollo de la explotación de nuestras riquezas naturales. En efecto, si persiste el sistema de que los actos jurídicos mediante los cuales se pone fin a los conflictos de trabajo, que son los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sean recurridos en la vía de amparo ante los jueces de Distrito, no es factible obtener la necesaria rapidez, puesto que con gran frecuencia las sentencias emitidas por los jueces, tanto en el incidente de suspensión como en el fondo, son recurridas ante la Suprema Corte de Justicia y, por lo demás, una mayoría de los laudos emitidos por las Juntas son, a su vez recurridos por la vía de amparo, cosa posible gracias a que así lo permite la Ley vigente; lo cual, en la práctica equivale a que los juicios en materia de trabajo tengan tres instancias.

Fueron éstas las razones que al mismo tiempo que inspiraron la institución del recurso directo ante la Suprema Corte en estos casos, en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial a que me he referido (Art. 27, Frac. D), determinaron la inclusión de disposiciones especiales en el proyecto de Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que con esa breve exposición acompaño.

Se ha discutido si, dados los términos del artículo 107 constitucional, es posible legalmente establecer el amparo directo sin necesidad de ninguna reforma en las prevenciones de la Constitución Federal, pero, después de haber pesado las opiniones que en este y en el contrario sentido fueron emitidas, el Ejecutivo ha estimado que los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tal como en la actualidad se dictan, son equiparables a las sentencias definitivas emitidas en materia civil por las autoridades judiciales y, en consecuencia, que contra ellas procede el recurso de amparo directo.

Para aceptar tal innovación, como lo expresó el Ejecutivo al remitir el Proyecto de Ley Orgánica mencionando, debe tenerse en cuenta que lo preceptuado en la fracción II del artículo 107 de la Constitución no representa un obstáculo, puesto que según esa prevención el amparo ante la Suprema Corte “sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no procede ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas”, y los laudos de las citadas Juntas tienen el carácter definitivo que es propio de las sentencias que

en materia civil y penal se pronuncian por los tribunales de segunda instancia. En efecto, los tribunales del trabajo no pueden revocar sus laudos; éstos ponen fin a una controversia, después de haber pasado por el periodo de conciliación y de seguirse una tramitación, establecida en la Ley Federal del Trabajo, de una manera tan detallada y precisa como en los códigos Procesales Penal y Civil y, al sujetarlos al juicio constitucional de garantías, puede reclamarse la violación que en ellos se cometa o que se haya originado en la secuela del procedimiento. De este modo se patentiza el carácter de sentencias definitivas que en sí tienen los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Tampoco es óbice para adoptar la innovación, el hecho de que la fracción IX del artículo 107 constitucional establezca que, cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito que corresponda, porque desde hace diez años la Suprema Corte de Justicia ha considerado a las Juntas, no obstante su estructura, como tribunales dada la función jurisdiccional característica que las distingue, puesto que ese Alto Tribunal ha venido dirimiendo, en jurisprudencia constante y uniforme las competencias que los tribunales frecuentemente entablan contra las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el artículo 106 de la Constitución previene categóricamente que a la Suprema Corte corresponde resolver las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, o entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro, sin que le sea permitido resolver las que llegaren a suscitarse entre tribunales y autoridades administrativas.

Mucho más podría decirse para justificar, conforme a una interpretación revolucionaria del artículo 107 de la Constitución de 1917, la adopción del sistema de amparo directo en materia de trabajo, pero todos los argumentos que pudieran aducirse no añadirían nada seguramente a la honda convicción que en este sentido han llegado a adquirir, por la fuerza misma del ambiente en que vivimos desde la etapa inicial de la revolución, los miembros del Poder Legislativo, y baste decir que, según lo expuesto entre el doble aspecto de autoridades administrativas y judiciales que puede distinguirse en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, domina fuertemente este último, ya que el primero se debe sólo a su composición y el segundo a un fenómeno fundamental, de mucho mayor entidad, constituido por su función misma. Y si sus sentencias son definitivas, y si la esencia de estos tribunales es judicial, y si de este modo lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte, no sólo al resolver las competencias antes aludidas, sino también al haberles reconocido desde hace muchos años jurisdicción para resolver, e imperio para ejecutar sus laudos, es evidente que la fracción IX del artículo 107 Constitucional no reza con los amparos que se promueven contra sus actos.

Todo lo dicho, claro está, no se refiere sino a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los laudos que emiten, pero no a los actos de otras

autoridades de trabajo, que sí tienen el carácter de administrativas, actos que por esta razón sólo pueden recurrirse en amparo ante los jueces de Distrito, lo cual explica la prevención de la fracción II del artículo 27 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que de otro modo podría parecer confuso, y fundamenta asimismo el texto de la fracción III del artículo 158 del proyecto de Ley de Amparo, en el cual sólo se señalan como actos reclamables en vía de amparo directo los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y no los de otras autoridades del trabajo.

Pero no obstante que se instituye el amparo directo contra esos laudos, la resolución de los conflictos de trabajo se vería gravemente estorbada, si, llevando la equiparación al máximo, no se establecieron reglas adecuadas para conceder la suspensión y se adoptara estrechamente el sistema de las fracciones V y VI del propio artículo 107 Constitucional, dado que ello resultaría antitético con el carácter que distingue al llamado derecho industrial, cuya materia no es en modo alguno estrictamente privada y patrimonial, sino que afecta cuestiones que tienen el más alto interés para la colectividad, y por ello la ejecución de las resoluciones dada a los conflictos o diferencias de trabajo no puede quedar sujeta a las mismas reglas, por lo demás también diferentes entre sí, que la ejecución de las sentencias de carácter penal o civil, en materia de suspensión del acto reclamado.

Por eso la reglamentación de la suspensión fue motivo en el proyecto de Ley de Amparo, de un cuidadoso estudio, efectuado con el propósito de constituir un sistema que evitara, por una parte, los graves perjuicios que la suspensión podría ocasionar a la familia obrera, poniéndola en trance de no poder subsistir mientras el juicio de amparo fuese en definitiva resuelto y, por la otra parte, las repercusiones que en perjuicio del interés de la colectividad pudiera engendrar tal situación, aparte de los perjuicios que directamente le ocasionase el hecho de concederse o negarse la suspensión aun cuando con ello no se causaran ningunos perjuicios graves a los trabajadores o a sus dependientes económicos. Y así, el sistema quedó concretado en las prevenciones de los artículos 174 y 175, que aquí se reproducen textualmente:

“Artículo 174. Tratándose de laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente de la junta respectiva no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

“La suspensión surtirá efectos si se otorga caución en los mismos términos del artículo anterior a menos que se constituya contrafianza por el tercero perjudicado.

“Artículo 175. Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios.

“En estos casos, la suspensión surtirá sus efectos sin necesidad de que se otorgue fianza.”

Para prevenir las circunstancias en que deberán quedar los amparos ya solicitados ante los jueces de Distrito, en contra de laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fue necesario incluir el artículo 2º, transitorio, que establece la prevención de que dichos amparos se sigan tramitando en primera instancia.

Adaptación de la ley a las nuevas modalidades de la vida jurídica y corrección de otros defectos de la ley actual

Ya se ha señalado en el preámbulo de este escrito la falta de correspondencia entre las disposiciones de la Ley y las modalidades que la práctica y la legislación expedida desde que se elaboró la Ley vigente han venido imprimiendo en nuestra vida jurídica, y se ha dicho que otro de los objetos de la integral reforma que se emprende, es de tender a coordinar la ley con las circunstancias jurídicas en que ha de ser aplicada a la vez que corregir otros defectos que en ella podían advertirse.

Los defectos de la Ley actual son de dos clases diversas. Pertenecen a la primera, los derivados de su falta de adaptación a las mencionadas nuevas modalidades, porque esto ha hecho posible el abuso del juicio de amparo y muy particularmente de la suspensión del acto reclamado. A la segunda pertenecen los defectos de ordenación de las materias en la ley, las omisiones y la falta de claridad y, finalmente, el empleo de términos demasiado técnicos para ser comprendidos por quienes, sin tener recursos para hacerse asesorar por abogados, se encuentran en la necesidad de solicitar la protección de la Justicia Federal.

Respecto de lo hecho para corregir los defectos de la primera clase, basta citar algunos ejemplos.

El artículo 33 del proyecto establece la obligación por parte de las autoridades responsables, de recibir los oficios que en materia de amparo se les dirijan, surtiendo sus efectos legales la notificación aun cuando se negaren a recibir tales oficios, lo que evita un vicio en que se ha incurrido algunas veces.

Los artículos 38 al 41 y 144, limitan la intervención de los jueces de Primera Instancia y de otras autoridades que actúan en auxilio de la Justicia Federal a conceder la suspensión provisional, y eso siempre que sin existir jueces de Distrito en la localidad, resida en ella la autoridad responsable, todo lo cual pone el sistema del proyecto en mayor consonancia con el párrafo tercero de la fracción IX del artículo 107 Constitucional y evita el frecuente abuso que en la práctica se ha hecho del recurso de amparo ante esas autoridades auxiliares sólo para conseguir la suspensión del acto reclamado con el objeto de retardar dolosamente la ejecución de las sentencias.

Con el mismo propósito, el artículo 130 y también los 136 y 137, determinan en algunos casos los efectos de la suspensión y los medios para que el juez pueda hacer cumplir sus determinaciones, en tanto que la parte final del 124 ordena que los jueces procuren fijar, en los autos de suspensión, la situación en que deben quedar las cosas y el 133 establece la celebración de la audiencia en el incidente respecto de las autoridades que residan en la misma localidad que el juez, a reserva de que posteriormente se efectúe la que corresponda a las autoridades foráneas, pudiéndose modificar, en esta última, la resolución pronunciada en la primera, disposiciones todas ellas con las cuales seguramente se impedirá el referido abuso que del recurso ha venido haciéndose y, finalmente, el artículo 134 establece que deberá declararse sin materia el incidente de suspensión cuando aparezca que en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra el mismo acto de las mismas autoridades, se ha resuelto ya sobre la suspensión definitiva.

La parte final del artículo 74 impone al quejoso y a las autoridades responsables la obligación de manifestar, cuando así haya ocurrido, que han cesado los efectos del acto reclamado o que han ocurrido causas notorias de sobreseimiento, para impedir que se resuelvan amparos que ningún objeto práctico tenga, con lo cual se hará más expedita la tramitación.

El artículo 80 fija con claridad los efectos que tiene la concesión del amparo, tanto cuando el acto reclamado tenga un carácter positivo, como cuando sea de carácter negativo, con lo que se intenta evitar que las sentencias de amparo puedan retardarse en su ejecución debido a interpretaciones erróneas.

Todo el Capítulo "De la ejecución de las sentencias", que comprende los artículos 104 y 113, está elaborado en vista de lograr un sistema eficiente que asegure el cumplimiento de las determinaciones que tomen las autoridades que conozcan del amparo.

Los artículos 161 y 162 reglamentan de manera muy amplia la reparación a que se refiere el párrafo primero de la fracción II del artículo 107 Constitucional, cuyo texto se limita la Ley vigente a reproducir en su artículo 93, pero cuida el proyecto de no incluir en su reglamentación las violaciones a las leyes de procedimientos que se cometan ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto porque la disposición constitucional sólo alude a juicios civiles y penales, cuanto porque llevar a este grado la equiparación de los seguidos ante dichas Juntas con los de carácter civil estaría en contradicción absoluta con el espíritu que ha animado estas reformas, en el sentido de hacer más rápida y expedita la solución de los conflictos o diferencias de trabajo.

Respecto a la substanciación del juicio y de los recursos ante la Suprema Corte en los artículos 182 y 183, 186 y 188 se ha adoptado el sistema que prácticamente se sigue actualmente en el Alto Tribunal, en cuya defensa puede aducirse que existen muy numerosos casos en que son desecha-

dos o reformados los proyectos de los ministros ponentes, y aún en muchos casos ellos mismos votan, convencidos por los argumentos que se expresan durante las discusiones, en el sentido de que se modifiquen.

El artículo 193 impone una mayoría, especial para las ejecutorias que constituyen jurisprudencia, con el objeto de dar a ésta el carácter de estabilidad que por naturaleza debe tener, mientras que el 196 establece la obligación de quienes invocan la jurisprudencia en el sentido de expresar las ejecutorias en que se sustenten y explicar la materia sobre la cual verse. El artículo 7º transitorio determina que siga en vigor la jurisprudencia ya establecida.

En materia de responsabilidad, el artículo 205 impone la sanción del artículo 213 del Código Penal a la autoridad responsable que maliciosamente revoque el acto reclamado con el propósito de que se sobresea en el amparo sólo para insistir posteriormente en dicho acto, y con ello se impedirán esta viciosa práctica que en algunos casos había venido siguiéndose.

Ahora bien, por lo que se refiere a los defectos de segunda clase, cabe advertir que hasta la designación de “Ley Orgánica de los Artículos 103 y 104 Constitucionales” es absolutamente defectuosa, puesto que en el segundo de los artículos que pretende reglamentar la Ley en vigor en nada tiene relación directa con las disposiciones que en ella constan, pues éstas no se ocupan de las controversias del orden civil o criminal que se suscitan sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales o tratados internacionales, ni las que versan sobre derecho marítimo, ni aquellas en la que la federación fuese parte, ni ninguna materia de las tratadas en el artículo 104 de la Constitución. Por eso se adoptó para la Ley proyectada la designación de “Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, que conviene más a esta legislación que se ocupa de reglamentar el juicio de amparo cuyas reglas están contenidas en las disposiciones constitucionales mencionadas.

Por otra parte, si se examina la estructura formal de la Ley vigente, se notará desde luego que está dividida en dos únicos Títulos: el Primero, que trata del juicio de amparo, y el Segundo que trata de la súplica. En este segundo Título, relativo a la súplica, se contienen los Capítulos II y III que tratan de la jurisprudencia de la Corte y de la Responsabilidad en los Juicios de Amparo y en los Recursos de Súplica, lo cual parece indebido, pues en todo caso lo procedente hubiera sido hacer un Título de disposiciones comunes a la súplica y al amparo. Pero, por lo demás, suprimido como está el recurso de súplica por reforma constitucional de 10 de enero de 1934, este problema carece ya de importancia práctica.

En el Título Primero de la Ley vigente se contiene el Capítulo VI, “De la demanda de Amparo”, que nada dice de los requisitos de dicha demanda, no obstante que por denominación debiera contenerlos; y en cambio, en el Capítulo VIII, “De la substanciación del juicio de amparo ante los Jueces

de Distrito”, el artículo 70, manifiestamente fuera de lugar, expresa los requisitos que debe contener la demanda; y asimismo el artículo 103, contenido en el Capítulo IX “Del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia”, establece, fuera de lugar también, los requisitos de la demanda.

En materia de recursos, la Ley vigente acusa una completa carencia de método. En el Capítulo I, “Disposiciones generales”, se contiene el artículo 23, que establece el recurso de queja contra el juez de Distrito, y señala la tramitación; y en el Capítulo X, “De la ejecución de las sentencias”, el artículo 129 también fija tramitación para el recurso de queja.

En el Capítulo V “Del sobreseimiento”, el artículo 45 establece una regla para la revisión de autos no sólo de sobreseimiento, sino también de improcedencia y sentencia que pronuncien los jueces de Distrito.

En el Capítulo VII, “De la suspensión del acto reclamado”, artículo 65, 66, 67, y 68, se dan también reglas para el recurso de revisión.

En el Capítulo VIII, “De la substanciación del juicio de amparo ante los jueces de Distrito” artículos 71 y 72, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92 igualmente se dan reglas relativas al mismo recurso de revisión.

Este desorden en que las materias son tratadas en la Ley que actualmente rige introduce graves dificultades en su aplicación por parte de autoridades que actúan en auxilio de la Justicia de la Unión y unido al carácter esencialmente técnico que las disposiciones tienen, hace casi imposible el claro entendimiento por parte de las clases humildes, cuyos componentes no tienen posibilidades de acudir a juristas que los dirijan para solicitar la protección de la Justicia Federal, y por ello, se hace absolutamente indispensable la adopción de términos que con mayor facilidad pueden ser comprendidos por los ciudadanos, aunque ello no es posible totalmente debido a que en los propios preceptos constitucionales que se reglamentan se usan tecnicismos indispensables, si bien en el proyecto el alcance de cada uno de ellos ha procurado ser explicado del modo más sencillo.

Una simple lectura del articulado del proyecto, dará clara idea del esfuerzo que por simplificar y aclarar tecnicismos se ha hecho y, por otro lado, la simple comparación de los índices que más abajo se insertan, correspondientes a la ordenación de las materias en la Ley vigente y en el proyecto, basta para justificar de manera plena, la forma en que los defectos han sido corregidos.

(Esta exposición termina con los índices de la antigua Ley, y de la actual.)