

APÉNDICE DOCUMENTAL

- 305** EL INDEBIDO MONOPOLIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES
- 314** INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TERMINAR EL AÑO DE 1942

EL INDEBIDO MONOPOLIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES*

ANTONIO CARRILLO FLORES

La ponencia del Ministro Fraga contiene un complejo de cuestiones jurídicas de grande interés académico y de un alto valor práctico, y cada una de ellas requiere un detenido estudio y no un comentario con la calidad de simples “notas”; razones por las cuales nos limitaremos a un rápido examen sobre la circunstancia en que la ponencia citada se presenta, o sea el ambiente constituido por las tesis actuales sobre los procedimientos y órganos que intervienen en el examen de la validez constitucional de las leyes en nuestro régimen jurídico, ambiente que es revolucionado con las doctrinas sustentadas por la ponencia del presidente de la Sala Segunda de la Suprema Corte de Justicia.

1.—En la actualidad es un lugar común, algo aceptado como tesis que se funda en la práctica de nuestros tribunales, sin mayor reflexión ni crítica, que el examen y el contraste de una norma legislativa ordinaria frente a la Constitución Federal —norma jurídica fundamental y suprema— compete exclusivamente a los tribunales federales y que ese estudio de la validez de las leyes sólo puede realizarse por medio del juicio de amparo, único procedimiento existente para el análisis de la constitucionalidad de las normas secundarias o leyes ordinarias.

Estas dos tesis se han formado con un criterio empírico, sin tomarse en cuenta los antecedentes norteamericanos y olvidándose las enseñanzas de nuestros constitucionalistas

y los precedentes de jurisprudencia; han ayudado a su establecimiento, tanto el abandono de toda cuestión de inconstitucionalidad por parte de los tribunales locales, como su dejación a los federales, para así librarse aquéllos de un problema, que aun cuando no fuese de difícil resolución, siempre tiene aplicaciones de carácter político. La consecuencia lógica de esa práctica y de la doctrina que la informa, es el monopolio de todas las cuestiones constitucionales en manos del Poder Judicial de la Federación, así como la exclusividad del juicio de garantías individuales o de amparo para tratar, dentro de su limitada estructura y particular finalidad, todas las posibles extralimitaciones o desvíos de las reglas jurídicas secundarias, con desconocimiento de los cauces de la norma fundamental.

La ponencia presentada por el Ministro Fraga realiza una labor de incalculable mérito al desconocer las erróneas tesis del ambiente actual, ocurriendo a los principios verdaderos de la teoría y del texto de nuestra Constitución, que no sirven de manera alguna en apoyos a la falsa doctrina de que solamente la autoridad judicial federal y dentro del procedimiento de amparo puede estimar la inconstitucionalidad de la ley ordinaria y apartar su aplicación en casos concretos.

2.—La doctrina y la jurisprudencia vigentes sobre el problema, toman como punto de partida la existencia dentro de nuestro sistema jurídico de esa institución magnífica, que es el “amparo”, juicio constitucional cuyos efectos se limitan a la protección de los particulares contra los actos de toda clase de autoridades que sean violatorios de las garantías individuales o que desconozcan el reparto de la competencia entre los gobiernos nacional y locales; doctrina y jurisprudencia que razonan así: puesto que existe en México un procedimiento de control de la constitucionalidad en manos del Poder Judicial de la Federación, solamente ese Poder y úni-

*Publicada en el núm. 13-14 de la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Tomo IV, Enero-Junio de 1942, págs. 131 ss. Estos artículos fueron reproducidos de forma didáctica y ordenada por el señor ministro de la Suprema Corte de Justicia José de Jesús Gudiño Pelayo en su excelente obra “Introducción al Juicio de Amparo”, Editorial Limusa, 1999.

camente mediante aquel procedimiento puede juzgarse de la congruencia de las leyes secundarias y la fundamental del país.

Se descuidan muchos elementos importantes en el juicio anterior, tales como que el amparo es, fundamentalmente, medio de defensa de la legalidad en lo general y no de la particular que significa la constitucionalidad de las leyes, que dicho control sólo se refiere a la protección de los derechos individuales y la división de las competencias local y nacional, pero no a otras materias constitucionales, cuya defensa o garantía no queda encomendada, sin contrariar el sentido y alcance técnicos de la institución, al recurso de amparo.

Al no ser éste un medio apto para estudiar todos los motivos de invalidez de las leyes como contrarias a la Constitución, y dado que no hay ningún precepto en dicha Ley Fundamental que erija al juicio de amparo en el monopolizador de la virtud de la defensa constitucional, aparece la correcta y natural teoría de que corresponde a cualquier juez la tarea de aplicar en la resolución de los conflictos que la someten a su conocimiento, las normas jurídicas conducentes, y en caso de que la norma inmediata que reclama su aplicación al caso, sea antinORMATIVA, esto es, contraria a una Ley fundamental que le es superior, debe aplicarse preferentemente la de grado más valioso y dejar de cumplirse la subordinada o secundaria.

Esta solución al problema constituye un simple caso de la preferencia obligatoria, debida, de una norma a otra que le es concurrente pero incompatible, y así como en otros casos; se aplica la nueva regla y no se cumple la anterior, o se obedece la disposición especial y no la regla general, o se aplica la ley común y no la mercantil u otra particular, o se elige entre diversas leyes correspondientes a Estados distintos que solicitan regir un acto jurídico, en nuestro problema la supremacía de la norma primera impone su acatamiento en la decisión del conflicto, a pesar de lo que en contrario establece la ley ordinaria, como también se hace cuando se estudia el conflicto entre un precepto de derecho común no supletorio de la voluntad de los particulares, sino una disposición de interés público y una estipulación convencional.

Esta función definidora del derecho aplicable al caso es de la esencia misma de la actividad jurisdiccional y compete a todo Juez y en todo proceso; por lo que es infundado el principio de que la aplicación preferente de las normas superiores con relación a las reglas secundarias corresponda exclusivamente a los jueces federales y ello solamente dentro del procedimiento del amparo, juicio protector de los derechos individuales y de la división de competencias en nuestro Estado Federal.

3.—Para hacer congruente la tesis vulgar que se combate en esta “nota” y los preceptos constitucionales; se ha hecho una completa desfiguración de los textos, utilizándose así en apoyo de la citada doctrina un supuesto artículo 133 Constitucional, con sentido y finalidad diferentes a los que corresponden a la redacción e inteligencia natural del artículo, así como con desconocimiento de los motivos de su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde la tomaron la República Argentina y México.

El artículo 133 de la Constitución Mexicana vigente establece el principio de la “supremacía nacional”, en cuanto dispone que la Ley Suprema de toda la Unión está formada por la Constitución Federal, por las leyes del Congreso Federal que emanen de dicha Constitución y por los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, y ordena a los jueces locales se ajusten a dicho Ordenamiento Jurídico Federal, no obstante los preceptos que en contrario a dicha compleja Ley Suprema de toda la Unión hubiere en las constituciones y leyes de los Estados, que forman el ordenamiento jurídico local, que se encuentra subordinado al federal.

El artículo 133, al establecer como objeto propio de sus disposiciones el principio de la supremacía nacional, reconoce de paso otro principio distinto, como lo es el de la “supremacía absoluta de la Constitución Federal”, pero esto no porque se inicie con ésta la enumeración de los integrantes de la Ley Suprema de toda la Unión, sino porque requiere que las leyes que dicte el Congreso y los tratados internacionales se ajusten a las disposiciones superiores de la Constitución, requisitos que enuncia, respectivamente, con las palabras “que emanen de ella”, y “que estén de acuerdo con la misma”.

La supremacía absoluta de la Constitución es reconocida como algo ya existente, pero no establecida por el artículo 133, y como se afirma en la ponencia del Ministro Fraga tal principio resulta enunciado más directamente en los artículo 41 y 128, y la supremacía corresponde, agregaríamos como importante argumento, aunque no basado en un texto expreso, a la naturaleza misma de una Constitución de tipo rígido.

4.—El artículo 133 constitucional, pues, no establece, de ninguna manera, como lo estima la opinión corriente y falsa, el control de la constitucionalidad de leyes, o sea, el examen de la validez de las normas sujetas a la Constitución Nacional, pero si el llamado “control federal” que tiene por objeto hacer efectiva la supremacía, no de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto, heterogéneo formalmente de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales (Ley Suprema de toda la Unión. Ordenamiento Jurídico Federal) con respecto a las constituciones y leyes de los Estados (Ordenamiento Jurídico Local).

La efectividad o cumplimiento de la supremacía nacional corresponde a los jueces locales, a quienes va dirigida la obediencia de la superioridad del Derecho Federal; por lo que solamente con una actitud ilógica puede atribuirse al precepto contenido de la competencia exclusiva de los tribunales federales para examinar el conflicto constitucional de las normas de cualquier clase u orden. El juez local, según el multicitado artículo 133, está obligado a verificar el contraste de las leyes y a dar la preferencia a la que corresponda al orden superior; pero el conflicto de normas puede presentársele de diferentes maneras, dado que si, ordinariamente el juez local es quien tiene que aplicar el derecho local, las normas que forman la Ley Suprema de toda la Unión no son homogéneas, sino de grado distinto, pues se incluyen en ella la Constitución federal —Ley Suprema en lo absoluto— así como las leyes del Congreso de la Unión y los tratados inter-

nacionales, supremos sólo en cuanto “emanen” de la Constitución o “estén de acuerdo con la misma”.

Si bien no hay problema cuando el conflicto surge entre la supremacía absoluta de la Constitución Federal y la subordinación de las constituciones y leyes de los Estados, sí existe cuando la colisión de normas se presenta entre las leyes del Congreso Federal o los tratados y las leyes locales, ya que sólo corresponde a la primacía a aquéllos si tienen el atributo de ser válidos, como ajustados a la Ley Suprema absoluta.

Ahora bien, para cumplir el juez local con el mandamiento del 133, tiene forzosamente que hacer un juicio de valor sobre la ley del Congreso Federal o sobre el tratado, en cuanto a sí se imputan a la Ley Suprema de toda la Nación por la congruencia de sus disposiciones y lo preceptuado por la Constitución, y de ese juicio valorativo resultará como consecuencia, la estimación de que la norma federal es superior a la del derecho local, o la desestimación de la supremacía de aquélla y la aplicación de esta última regla. Negar al Juez de un Estado la competencia para hacer dicha valoración es contrario a la letra y a los principios del propio artículo 133 del Pacto Federal.

5.—El juicio sobre la constitucionalidad y consiguiente supremacía de la Ley Federal haga el juez de un estado es reclamable ante la Justicia Federal, mediante el recurso de amparo, que en México sirve indiscriminadamente para examinar la corrección de la preferencia dada, tanto a la ley local sobre la nacional, cuando se estima a éste que invade la competencia provisional, como a la primacía de la Ley Federal respecto a la local, la que aun cuando no fuere inconstitucional en sí misma, es preferida por aquélla si tiene el requisito de no ser antinORMATIVA, es decir, no contraria a la Constitución.

Nuestro amparo, por esta razón, no es como el juicio constitucional norteamericano y el recurso extraordinario establecido en el artículo 14 de la Ley 48, reglamentario del artículo 31 de la Constitución Argentina, un medio de defensa de la supremacía nacional, que juega únicamente cuando se juzga desfavorablemente a la Ley nacional en el caso de un conflicto con la ley local, sino que el juicio mexicano como defensa de la legalidad en general y de la subordinación de todas las leyes a la Constitución, actúa para restablecer en un caso concreto del reinado de la Ley Fundamental, inclusive cuando la primacía se hubiere otorgado a las disposiciones del Congreso de la Unión y pude la Justicia Federal destruir dicho juicio por erróneo, aunque favorezca a la competencia nacional.

Es con el razonamiento anterior, el que juzgamos exacto por apegado a los verdaderos principios de nuestro sistema jurídico-constitucional, pero que será acreedor de muchas críticas por los que sostienen la opinión común de la curia mexicana, como se llega a concebir al meritísimo juicio de amparo con un sentido técnico, de líneas precisas, como una institución clara en su función, alcance y oportunidad o pertenencia. Negar al amparo la exclusividad del remedio constitucional, es quitarle su figura desorbitada y cancerosa,

inadecuada para un estudio científico, que permita su completo conocimiento teórico y su utilización más práctica.

6.—Reconocer que los tribunales de los Estados, al igual que los federales, pueden y deben examinar la regularidad intrínseca de las leyes, no significa menosprecio del Poder Judicial de la Nación, a quien se le reservan sus atribuciones de final intérprete de la Constitución y su intervención última para definir y establecer el derecho nacional, mediante el control de las actividades de los demás órganos jurisdiccionales. En cuanto a los Jueces locales, se les atribuye algo que no se puede negar a quienes forman parte de la voz viva del derecho, sin contrariar la esencia misma de la función de juzgar, quedando sujetos los juicios que emitieren sobre puntos constitucionales, como los demás jurídicos, a la revisión por los jueces federales, y a la enmienda por éstos, de los errores y de la malicia que pudieren contener sus fallos.

7.—La ponencia que se examina no sólo niega el monopolio de la Justicia Federal y la virtud de panacea al juicio de amparo, en cuanto a la defensa constitucional se refiere, sino que concluye con la interesante doctrina que atribuye la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, o sea mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades. No solo a los tribunales judiciales de cualquier orden, como lo hemos sostenido anteriormente, sino al propio Poder Ejecutivo, y en el supuesto de la especie que considera el proyecto de sentencia, al Tribunal Fiscal de la Federación.

Como el objeto de estas “notas” lo constituyen la crítica de la opinión común combatida y la fijación de la doctrina que estimamos correcta sobre la materia, más bien que la tesis última y concreta a que llega la ponencia del Ministro Fraga, solo haremos un apunte, lleno de reservas de nuestra parte sobre la atribución al Poder Ejecutivo del examen de la validez constitucional de las leyes, con el carácter de una simple opinión personal, obligada al servir de motivo a estas notas la trascendental opinión del presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es cierto que el presidente de la República y todas las autoridades que jerárquicamente dependen de dicho titular del Ejecutivo están sujetas al cumplimiento u observancia de la Constitución Política Federal, lo mismo que a las leyes que de ella emanen (artículos 87 y 128); pero sin desconocer el principio de la supremacía absoluta de la Constitución negamos que pueda el Poder Ejecutivo realizar el examen de la congruencia de las leyes secundarias y la Carta Fundamental, esto no por virtud de un determinado texto de ley (podría aún utilizarse como fundamento letrista la obligación del presidente de ejecutar “las leyes que expida el Congreso de la Unión” según el artículo 89, fracción I, sin el distingo de que “emanen de la Constitución”, sino por la naturaleza misma del Poder Ejecutivo, cuyo titular es un solo Magistrado que al calificar de ilegal un acto del Poder Legislativo, entraría en conflicto con éste sin la mediación natural de un árbitro para la resolución del problema, el que no sería jurídico, sino eminentemente político y excesivo, dada la trascendencia de la objeción que se hiciera a la validez de la ley,

que no limitaría sus efectos al acto administrativo en el que ocurriera el juicio correspondiente y que causaría grave quebranto en el equilibrio o armonía que debe existir entre los dos poderes políticos del gobierno.

Atribuir al Ejecutivo el poder de cuestionar la constitucionalidad de una ley sería instaurar un método de control o defensa con efecto *erga omnes*, que podría destruir los actos de tan importante Poder como lo es el Congreso, sin existir ningún precepto en la Carta Magna que establezca dicha intromisión. Si la propia Suprema Corte de Justicia, última instancia definidora del sentido de la Constitución, actúa siempre a propósito de una controversia actual y efectiva, y su resolución produce efectos sólo por lo que al caso concreto se refiere, no produciéndose así un choque con los otros dos poderes; no se ve la razón para reconocer al Ejecutivo la facultad de no aplicar una ley con fundamento en su inconstitucionalidad, sin afectar, grave y trascendentamente el principio de la separación y equilibrio de poderes, adoptado expresamente por la misma Constitución Federal.

Aún cuando la Suprema Corte de Justicia haya sentado jurisprudencia firme sobre un punto constitucional, el presidente de la República no puede suspender la aplicación de la norma legislativa declarada inválida por los tribunales, pues la jurisprudencia solo obliga al Poder Judicial; lo único que el Ejecutivo puede hacer frente a tal situación es iniciar ante el Congreso la enmienda de los preceptos apartados de toda aplicación por la Suprema Corte de Justicia. Si el Legislativo insiste y sostiene su ley inconstitucional y no la ajusta a la jurisprudencia, se mantendrá el conflicto indefinidamente, aplicándose la ley a quien no la reclame, apartándose su cumplimiento en los casos en que los tribunales así lo resuelvan; conflicto que, por grave que pudiera parecer no destruye la mecánica político-jurídica de la concurrencia de poderes.

8.—La tesis anterior se refiere al Poder Ejecutivo en sus funciones típicas propias, pero la posición de un tribunal administrativo frente a un conflicto de leyes de diferente grado, es idéntica, en nuestro personal concepto, a la de los tribunales del orden judicial, ya que es idéntica la función desempeñada por ambos órganos jurisdiccionales y la actividad del tribunal creado por la Administración para garantía de los particulares es esencialmente jurídica, no política y no trasciende a un desequilibrio de los poderes. La especial integración de los órganos de la justicia administrativa, técnico-jurídica, así como la limitación de los efectos del fallo a la especie considerada, sin la trascendencia que derivaría de que fuese el Primer Magistrado de la Nación la fuente del rechazo de una ley, aseguran al mismo tiempo que el mantenimiento de la Ley Suprema, la conservación de la equivalencia de los dos poderes políticos del Estado. La creación de una justicia administrativa constituye un desdoblamiento del Poder Ejecutivo, quien en su aspecto político queda sujeto a la decisión jurídica del tribunal correspondiente.

Para el juego de la actividad jurídica, que reconocemos en teoría al tribunal administrativo, requiriése un elemento cuya falta sería un contrasentido indudable. Dicho elemento es la existencia de una instancia al orden judicial, ante quien pueda someterse el examen de la corrección del juicio

emitido sobre la constitucionalidad de las leyes. En nuestro sistema jurídico la controversia relativa correspondería sólo al Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política.

9.—Pero aquí tocamos un defecto técnico del sistema mexicano, resultante del raquitismo de los medios de defensa de la Constitución distintos del amparo, defecto que es trascendental para nuestra tesis, ya que no teniendo la Administración ningún medio para reclamar contra la inaplicación que hiciera el Tribunal Fiscal de una ley impugnada de antinormativa, se impediría la intervención de la última, pero necesaria instancia, como lo es el Judicial Federal, y finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraste con la falta de un procedimiento para recurrir la Administración un fallo del Tribunal Fiscal con la imposibilidad de llevar al órgano judicial competente la decisión última del problema, y con violación patente del principio de la igualdad de trato a las dos partes de un proceso, el particular que litiga contra la Administración tiene el juicio de amparo, en el que puede plantear, entre otros agravios y conceptos de violación, la inconstitucionalidad de la ley aplicada en su contra por los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

La desigualdad apuntada entre las partes del proceso fiscal tiene como debida consecuencia, que el Tribunal Fiscal no pueda considerar las cuestiones de la validez de fondo de las leyes, sino únicamente la legalidad de actos administrativos, y que en todo caso de aplicar la ley ordinaria, válida o inconstitucional. Si el particular se siente lesionado por la sentencia, su interés le llevará a promover el juicio de amparo que, como lo apunta la ponencia del Ministro Fraga, significa una actividad anormal como toda controversia judicial, pero que es indispensable para hacer posible la vigencia de la Constitución, cuidándose también el legítimo interés de la Administración y del Congreso, siendo en todo caso la Suprema Corte de Justicia la que desde la cima de los órganos judiciales haga oír su pronunciamiento sobre la validez material de las reglas legislativas.

Como resumen de lo expuesto formulamos las siguientes:

CONCLUSIONES:

I.—Es infundada y abiertamente contraria a los textos y a los principios constitucionales la tesis que actualmente predomina en México, que atribuye al Poder Judicial de la Federación competencia exclusiva para conocer la regularidad de fondo o constitucionalidad de las leyes ordinarias.

II.—Los Tribunales de los Estados, como esencial atributo de su función jurisdiccional, pueden y deben conocer de las cuestiones constitucionales que surjan en los casos o controversias que les sean sometidos para su decisión, en igual forma que lo pueden hacer los jueces federales.

III.—El artículo 133 de nuestra Constitución contiene el principio de la supremacía del Derecho Federal sobre el Derecho Local y un precepto dirigido a los jueces de los Es-

tados para hacer efectiva dicha supremacía; pero implícitamente atribuye a los tribunales locales la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la República, en cuanto "emanan" de la Constitución Federal, o "están de acuerdo con la misma", y si no llenan dichas leyes y tratados el requisito de la constitucionalidad, los jueces de los Estados deben preferir sus respectivas leyes locales que estuvieren en conflicto con aquéllas normas federales.

IV.—El juicio de amparo, que es de la exclusiva competencia del Poder Judicial de la Federación, no es el único modo de defensa contra la invalidez de las leyes secundarias, sino que en cualquier actividad jurisdiccional y en el momento de la actuación de las normas jurídicas, como tratándose de otros conflictos de reglas que solicitan ser aplicadas para decidir un punto, cualquier Juez, federal o local, debe preferir la norma incluida en la Constitución, por su grado superior, frente a las demás leyes.

V.—El Poder Ejecutivo, por su estructura particular y posición política no está capacitado para estimar inconstitucional una Ley del Congreso, sino que debe necesariamente ejecutarla.

VI.—Los tribunales administrativos pueden teóricamente como regla general y dentro del ejercicio de la actividad jurídica que les está confiada, hacer el examen o revisión de la validez de las leyes, sin los inconvenientes que existen para reconocer tal competencia al Poder Ejecutivo.

VII.—El juicio de los tribunales administrativos acerca de la constitucionalidad de las leyes, en todo caso debe ser susceptible de revisión ante el Poder Judicial de la Federación, iniciándose una controversia en la que la Suprema Corte de Justicia sea la final instancia en la cuestión.

VIII.—Por la falta de un remedio para la Administración contra las resoluciones del Tribunal Fiscal que fueron contrarias a la validez de una norma legislativa, debe negarse la competencia a dicho tribunal administrativo para examinar las cuestiones que se les susciten sobre la inconstitucionalidad de las leyes.

Antonio Martínez Báez.

El Ejecutivo y las Leyes Inconstitucionales

(Comentario a una ponencia del ministro Gabino Fraga)*

Antonio Carrillo Flores.

El problema de saber si la autoridad administrativa está facultada para no aplicar una ley en sentido formal y material porque la estime contraria a un precepto constitucional, es uno de los más importantes que se hayan suscitado en nuestro ambiente jurídico, y la ponencia del ministro Gabino Fraga, recién publicada por la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, es el mejor esfuerzo que para abordarlo y resolverlo se ha llevado a cabo hasta hoy en el

seno de la Suprema Corte. El Tribunal Fiscal de la Federación realizó hace algún tiempo un estudio tan serio quizás como el del ministro Fraga, aunque por la menor autoridad de su cuerpo, la trascendencia del que motiva el presente comentario, de aprobarse en definitiva por la Sala Administrativa, no podrá ponerse en parangón con el esfuerzo intrínsecamente tan valioso de los magistrados Vázquez, Azuela y Moyoral.

El que esto escribe ha tenido ocasión de ocuparse antes del punto.⁽¹⁾ Hoy, como en las ocasiones anteriores, puede ofrecer más que una solución, dudas enderezadas en contra de cualquiera de las dos tesis radicales que pretenden resolver ya en un sentido o en otro la cuestión planteada.

Si la Constitución es la suprema de todas las leyes, parece obvio, y lo es, que una ley secundaria no puede, sin subvertir todo nuestro ordenamiento jurídico, pretender modificar textos de la norma suprema. Una vez que la oposición haya quedado establecida, el deber de un órgano cualquiera de la autoridad para obedecer los textos constitucionales y desentenderse de la ley secundaria que los quebrante, no es dudoso.

Las palabras de Marshall hoy, como en 1803, siguen siendo válidas no obstante que, como se verá en seguida, él las refirió especialmente a los tribunales y a los cuerpos legislatores, y sólo accidentalmente a las autoridades administrativas:

"Ninguna persona —dice la Constitución— podrá ser condenada por traición a menos que se cuente con el dicho de dos testigos o con una confesión en audiencia judicial pública. Aquí el lenguaje de la Constitución se dirige especialmente a los tribunales. Prescribe, directamente para ellos, una regla de valoración de la prueba a la que han de sujetarse. Si la legislatura cambiase esa regla para declarar que un testigo o una confesión extrajudicial basta para la convicción. ¿debe el principio constitucional ceder ante el mandamiento legislativo? De ésta, así como de muchas otras citas que podrían hacerse, resulta claro que los autores de la Constitución miraron ese instrumento como una regla para el gobierno de los tribunales en igual forma que para el de la legislatura. ¿Cómo, si no, obliga a los jueces a jurar su obediencia? Este juramento ciertamente rige de manera especial su conducta oficial; ¿Qué inmoral sería, de lo contrario, imponérselos si los propios tribunales fueran a ser usados como instrumentos, y además instrumentos conscientes, para violar lo que han jurado apoyar? El juramento del cargo impuesto por la legislatura es también demostrativo de la opinión de los legisladores sobre el punto. Está redactado con estas palabras: 'Juro solemnemente que administraré justicia

⁽¹⁾ Primero. Como relator de la exposición de motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de agosto de 1934 y después en dos estudios emprendidos uno, a fines de 1937. (publicado en la Revista de Hacienda de diciembre de aquel año) y otro en un curso de invierno a principios de 1939. (Este segundo forma parte de un volumen publicado bajo el título *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*).

* Ibidem.

sin distinción de personas y reconoceré iguales derechos al pobre y al rico y que cumpliré sincera e imparcialmente con todos los deberes que me incumben hasta el límite de mi entendimiento y de mi capacidad, de acuerdo con la Constitución y las leyes de Estados Unidos". ¿Por qué jura un juez cumplir y desempeñar sus deberes de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos si esa Constitución no es para él una regla que lo gobierne, si ella está cerrada y no le es accesible? Si tal fuese el estado real de las cosas, sería peor que una burla. Obligar a tomar un juramento en tales condiciones, sería igualmente un crimen".

La parte central de su razonamiento, como se advierte, la liga especialmente Marshall con los deberes de los jueces; pero en la parte final de su opinión, aunque sin desenvolver el concepto, emplea una fórmula que validamente puede ser invocada por los partidarios de la tesis que hoy sustenta el ministro Fraga. Dice el ilustre presidente:

"En consecuencia, la fraseología particular de la Constitución de los Estados Unidos confirma y fortalece el principio, concedido como esencial en todas las constituciones escritas, de que una ley contraria a la Constitución es nula y que los tribunales, *como todos los otros departamentos*, están ligados por ese instrumento".

Habla Marshall, ello es indudable, *de todos los departamentos*; incluye, pues, al Ejecutivo, y si se recuerda que antes alude a la que nosotros llamamos "protesta constitucional", y que ella, conforme a texto americano recogido en nuestro artículo 128 se exige también a los funcionarios administrativos, no puede con firmeza negarse que en el pensamiento de Marshall también los órganos de la Administración están obligados a preferir en caso de oposición el texto constitucional al de una ley secundaria.

Marshall, por desgracia, no tuvo ocasión para desarrollar este aspecto de los principios que él acogió en el caso de *Marbury contra Madison*. Más aún, ciertos hechos posteriores que han sido puestos al descubierto por quienes este tema han investigado en el país vecino, revelan que hay razones incluso para pensar que meses después de haber pronunciado la célebre ejecutoria, Marshall dudó ya del alcance de esos mismos principios al referirlos, no a la autoridad administrativa, sino a la propia autoridad judicial.

Se trataba de determinar si el Magistrado Chase, de la Corte Suprema, podía ser enjuiciado por sus interpretaciones Constitucionales, y Marshall propuso como una solución para no llegar a ese extremo, que después de emitida una declaratoria de inconstitucionalidad la legislatura reconsiderase la ley tenida como espuria, y que, de confirmarla, la misma fuera en adelante obligatoria incluso para los jueces: "Pienso —dice textualmente en carta fechada en Richmond el 23 de enero de 1804— que la doctrina de la responsabilidad (*impeachment*) debe ser sustituida por la que reconozca una jurisdicción de apelación en la legislatura. Una revocación de los fallos judiciales que pareciesen incorrectos a la legislatura armonizaría mejor con la suavidad de nuestro carácter que la remoción del juez..." (Beverage, *Life of John Marshall*, vol. III. De. 1919, página 176). En otras palabras: Aún cuando Marshall fijó, con un vigor no superado hasta

hoy, el derecho de los jueces para desobedecer las leyes del Congreso por motivos de inconstitucionalidad, parece que subordinó en definitiva este derecho (o a lo menos propuso que sin tocar la Constitución se subordinase este derecho) a un examen final de la constitucionalidad llevada a cabo el poder legislativo.

El mecanismo no llegó a acogerse; él, en cambio, existe constitucionalmente para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Una ley vetada por el Ejecutivo puede ser confirmada por las Cámaras, y para ese supuesto la Constitución es expresa: "el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación: "Art. 72, inciso c) ¿Qué significación, qué alcance debe darse a tan categórico precepto?

Cierto que la Constitución mexicana no especifica las razones en que deba fundarse el veto presidencial. Sin embargo, los antecedentes del artículo 72 Constitucional revelan con claridad que las observaciones del Ejecutivo a un proyecto de ley solamente pueden apoyarse o en la anticonstitucionalidad del mismo o en su inoportunidad, esto es, o en consideraciones jurídicas o de conveniencia pública. En Estados Unidos los párrafos segundo y tercero de la Sección Séptima del artículo 1º. constitucional establecen en esencia el mismo régimen para el veto del presidente que los diversos incisos de nuestro artículo 72. Dicen en su primera parte tales párrafos: "Todo proyecto que haya sido aprobado en la Cámara de Representantes y en el Senado, antes de convertirse en ley será presentado al presidente de los Estados Unidos: si él lo aprueba lo firmará, pero si no, lo devolverá con sus objeciones a la Cámara en que se haya originado, quien procederá a reconsiderar el proyecto. Si después de esa reconsideración dos terceras partes de la Cámara convienen en aprobar el proyecto, será enviado, junto con las objeciones, a la otra Cámara por la que será reconsiderado de igual manera y de aprobarse por las dos terceras partes de esa Cámara, el proyecto será ley".

Corwin comenta este poder de la siguiente manera: "...el veto presidencial derivó de la convicción general de los autores de la constitución de que sin esa defensa contra la legislatura el Ejecutivo se hundiría pronto en la nada." Pero ¿qué forma iba a asumir el veto: iba a ser absoluto a calificado, y, en este último extremo, por qué voto iban a estar capacitadas las Cámaras del Congreso para desestimar: iba el presidente a ejercerlo solo o asociado con un Consejo de Revisión del que formase parte "un número conveniente de jueces nacionales? En tanto que la primera pregunta fue rápidamente contestada, la Convención vaciló casi hasta el día de su clausura entre requerir las dos terceras o las tres cuartas partes del voto en ambas Cámaras para desestimar un veto y sólo una minoría menos pertinaz sostuvo la propuesta del Consejo de Revisión. El rechazo final de esta idea, dejando al Presidente como el único árbitro en el ejercicio de este poder, fue una decisión de primera importancia.

Naturalmente el veto no escapó al temprano ingenio de los americanos para dar cuerpo a las limitaciones constitucionales. El veto era solamente un arma defensiva del presidente; era el medio que se le otorgaba para cumplir con su juramento de preservar, proteger y defender la Constitución,

y no debía válidamente usarse para cualquier otro propósito; no debía extenderse a las leyes de ingresos supuesto que el Rey de Inglaterra nunca lo había usado respecto de ellas ni debía utilizarse en materias “insignificantes y triviales” como los decretos de pensiones; nunca se entendió otorgado sólo para satisfacer deseos presidenciales sino que su uso debía descansar en consideraciones de gran peso y así sucesivamente. A pesar de que se hicieron esfuerzos de esta naturaleza para limitar el poder, esfuerzos que derivan una clara aun cuando especiosa corrección de la rareza del voto en la historia de Inglaterra, fracasaron desde el principio. Washington ejercitó el poder dos veces: una fundado en consideraciones constitucionales, la otra en razones de expedición. Ni Adams ni Jefferson ejercitaron este poder en caso alguno. De los seis vetos propuestos por Madison, cuatro planteaban objeciones constitucionales a las leyes atacadas y dos objeciones de política. Al resumir la historia del voto en el primer siglo bajo la constitución, la primera autoridad (Edward G. Mason) dice: “Desde la administración de Jackson hasta la Guerra Civil los vetos fundados en consideraciones de eficacia fueron más frecuentes, pero eran todavía minoría. Desde la Guerra Civil los argumentos constitucionales en los mensajes de voto han sido casi desconocidos.” (*The President Office and Powers*. 1941, páginas 283 y 284).

La Constitución panameña de 13 de febrero de 1904 parece haber acogido la propuesta, rechazada en el constituyente norteamericano, de ligar el ejercicio del veto con una verificación judicial de la constitucionalidad de la ley: “En su artículo 105 expresa que, si el Poder Ejecutivo objetare un proyecto por anticonstitucional y la Asamblea insistiere en su adopción, lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que dentro de seis días decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Poder Ejecutivo a sancionar y promulgar la ley. Si fuere negativo se archivará el proyecto.” (J. Jorge Alvarado. *El recurso contra la constitucionalidad de las leyes*. Madrid, 1920, página 40).

No parece, pues, dudoso que el inciso c) del artículo 72 constitucional rige incluso cuando el voto se funda en consideraciones de constitucionalidad.

Ahora bien, si la ley confirmada por el Congreso debe promulgarse por el presidente, ¿no resulta anómalo y contrario a la fracción I del artículo 89 Constitucional pretender que esa ley sea promulgada, pero no cumplida.

El ministro Fraga sostiene en su ponencia que al redactarse la fracción I del artículo 89 Constitucional no pudo estar en el pensamiento de sus autores otra posibilidad que la de las leyes constitucionales; que ellos, por tanto, no podrían prever que se daría el caso de que el presidente debiera confrontar el problema de leyes inconstitucionales.

El argumento no me convence. El fenómeno de la inconstitucionalidad no es insólito o extraordinario, sino un supuesto ordinario en numerosos preceptos de nuestro Código Supremo. El voto —ya se dijo antes—, se dio al presidente como medida de defensa de la Constitución contra las “usurpaciones” del Congreso; el artículo 133 constitucional —tantas veces citado cuando este problema se aborda—, supone, también la legislación inconstitucional y, para no hacer

sino una cita más, el artículo 103, relativo al amparo, menciona en sus tres fracciones a las leyes inconstitucionales.

No parece exacto, pues, que la Constitución suponga que todas las leyes se ajustarán a ella, por el contrario, ella sabe bien que puede infringírsela. Incluso prevé en su artículo 136 el caso de su total abandono. Esto admitido, no me parece jurídico interpretar el inciso c) del artículo 72 independientemente de la fracción I del artículo 89; si el primero manda promulgar al presidente incluso las leyes que él haya objetado como inconstitucionales y, el segundo le manda indiscriminadamente cumplir las leyes que él haya promulgado, creo que hay que aceptar como conclusión forzosa que la regla constitucional es que el Ejecutivo está obligado a cumplir las leyes del Congreso incluso si él piensa que son inconstitucionales. (Si el voto no se opone, en los términos del inciso b) del artículo 72 el proyecto de ley se “reputa aprobado” por el Ejecutivo, y si está aprobado en tan importante ocasión no es sino natural que toda duda posterior carezca de significado y trascendencia. Admitir lo contrario llevaría a dotar al presidente de un poder indefinido e ilimitado allí donde la Constitución ha querido que sólo goce de él por diez días).

Esta creo que es también la doctrina americana:

“Nadie duda de que el presidente posee prerrogativas que el Congreso no puede constitucionalmente invadir; pero nadie tampoco duda que él está en la obligación de cuidar que las leyes sean correctamente ejecutadas. Está dotado por la Constitución de un voto calificado sobre las leyes del Congreso con la idea, entre otras, de que pueda así proteger sus prerrogativas de invasiones por la legislatura; pero una vez que este poder ha sido ejercitado, su autoridad de defensa propia ha concluido y si la ley ha sido debidamente aprobada ya sea con su protesta o con su aprobación debe promover su cumplimiento con todos los poderes que están constitucionalmente a sus órdenes hasta que a menos que tal cumplimiento esté impedido por un proceso judicial regular. Su juramento constitucional, lejos de aminorar esta obligación, la refuerza”. (Corwin, obra citada, página 152).

Es idéntico sentido el actual presidente de la Corte, Harlan F. Stone, dice: “Debe recordarse que el poder de declarar inconstitucional la legislación es de carácter *puramente judicial*”. (*Law and its Administration*, 1915, página 138).

Por último, ésa es también la opinión del Procurador, consejero jurídico del Gobierno, que dejó expuesta Palmer y que recogió después Homer Cummings: “Ordinariamente no está dentro de la órbita del Procurador General declarar inconstitucional una ley del Congreso; como departamento ejecutivo que es, su deber es cumplirla mientras no es declarada inconstitucional por los tribunales”. (*Federal Justice*, 1937, página 516).

¿La regla es absolutamente general y no admite excepción en caso alguno? Tampoco llegó a ese extremo. Pienso que cuando un precepto constitucional otorga directamente una facultad o impone una obligación a un órgano del Poder, y señala el *contenido concreto de la facultad o del deber* (que es precisamente el ejemplo puesto por Marshall para ilustrar su tesis), dicho órgano, por virtud de la protesta cons-

titucional otorgada en los términos del artículo 128 está obligado a acatar el precepto de jerarquía superior. Pero ha de tratarse, como ya se indica, de un precepto constitucional de contenido concreto y que además esté encomendado, en su ejecución, y consiguientemente en su interpretación, al presidente o a los órganos que de él dependen y no al Congreso.

Varios ejemplos de este tipo pueden señalarse. Dice el artículo 80., “que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido”; una ley que mandara no contestar las peticiones, notoriamente podría y debería ser desobedecida, no sólo por el presidente de la República, sino por cualquiera autoridad. El artículo 19, en relación con la fracción XII del artículo 107 constitucional, establece que los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas, contadas desde aquel en que esté a disposición de su Juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, lo pondrán en libertad. De acuerdo con estos preceptos, un carcelero no solamente puede sino que debe desobedecer cualquier disposición contenida en un código de procedimientos penales que autorice una detención por más de setenta y dos horas, bajo cualquier pretexto o fundamento. Dice el artículo 21 que la autoridad administrativa, al castigar infracciones a reglamentos gubernativos, únicamente podrá imponer multa o arresto hasta por treinta y seis horas: si una ley señala otra sanción o fija un plazo mayor para el arresto, puede y debe ser desobedecida. Una ley que —en régimen de garantías— impusiese el registro de correspondencia que circule bajo cubierta por las estafetas, podría y debería ser desobedecida no sólo por el presidente de la República, sino por el más modesto empleado de Correos, para cumplir con el artículo 25. Una ley que limitase la facultad del Ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a un extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, podría y debería ser desobedecida con apoyo en el 33. Una ley que limitara el derecho del presidente a nombrar y a remover a los Secretarios del Despacho, al Procurador de la República y a los Gobernadores de los Territorios, podría y debería ser desobedecida, etc.

Por desgracia, los casos en que el problema, objeto de este comentario, se suscitan, no son de ese carácter ni tienen esa calidad. Esto lo saben los teóricos del sistema que nos sirvió de modelo.

“Desde 1895, aproximadamente —dice el profesor Edward S. Corwin— tres cosas han ocurrido en la supervisión constitucional de las leyes del Congreso por la Corte; ésta, en primer lugar, *ha venido reposar más y más sobre doctrinas de contenido vago y variable*, tal como la moderna teoría del “debido proceso legal” y del “doble federalismo”; en segundo lugar, *su invocación de estas doctrinas en contra de las leyes del Congreso, ha tomado, consecuentemente, la apariencia del ejercicio de un poder político más bien que la del pronunciamiento de un juicio legal*; por último, ha habido un progresivo abandono del principio de *la stare*

decisis en el campo constitucional. En suma, la Corte se ha convertido más y más en una especie de *superlegislatura* y sus decisiones constitucionales han venido a recoger más y más puntos de vista de naturaleza controvertida”. (op. cit, p. 295).

Y es que cualquiera que sea la doctrina que se acepte, respecto a lo que es una constitución, y a pesar de que es indudable, a mi juicio, que el mayor valor de ésta no es jurídico, sino político, en cuanto que ella consagra las bases para la reproducción del orden legal, tiene que emplear fórmulas de una gran generalidad, que permiten normalmente las más variadas interpretaciones (¿qué es lo “equitativo” en materia tributaria? ¿quién realiza trabajo “perjudicial a la sociedad”? ¿qué es el interés público “que justifica la expropiación?”). De allí resulta que es muy raro que los problemas de inconstitucionalidad se presenten como problemas de incompatibilidad lógica entre dos textos de contenido contradictorio; generalmente se suscitan después de que de un texto constitucional se ha hecho una interpretación que se confronta con aquella que sustenta la norma secundaria cuya validez se examina. En otras palabras, los problemas de inconstitucionalidad son, en la mayoría de los casos, controversias fincadas no en la incompatibilidad de dos textos, sino en el propósito de que sobre la interpretación del legislador prevalezca la del juzgador. Por esto, Carl Schmidt, con gran acierto, ha dicho que: “Toda instancia que pone fuera de duda y resuelve auténticamente el contenido dudoso de una ley, realiza, de manera efectiva, una misión del legislador. Y si resuelve de modo indudable el contenido dudoso de una ley formulada en la Constitución, procede como legislador constitucional”. (*La defensa de la Constitución*, edición española de 1931, página 60).

Ahora bien, ¿habrá estado en el propósito de los constituyentes mexicanos hacer del presidente de la República y de los órganos a él subordinados, legisladores constitucionales? ¿Darles ese carácter implica un progreso en las formas constitucionales o una regresión?

El ministro Fraga dice que acepta el control de la constitucionalidad por autoridad no judicial con varias limitaciones:

a) Si no existe “controversia constitucional” con la restringida connotación que da a estas palabras;

b) Si su objeto no es regular la acción de otros poderes y

c) Si finalmente “la interpretación tiene siempre la posibilidad legal de ser revisada”.

Como el eminentísimo Magistrado entiende por controversia constitucional la que se inicia con la demanda de amparo y es claro que el Ejecutivo no puede tramitar juicios de amparo, la primera limitación no tiene mayor importancia: si es de interés en cambio examinar los otros dos supuestos.

El Legislativo, con la intervención constitucional que corresponde al Ejecutivo, dicta una ley: Posteriormente éste niega obediencia a la norma por estimarla inconstitucional. Cabe preguntar:

a) ¿No regula indirectamente la acción del Legislativo, dado que si éste quiere que un aspecto determinado de la vida social quede sometido a regla jurídica, debe derogar

la anterior y dictar una nueva conforme con el criterio del único poder que dispone de los medios para asegurar su vi- gencia? ¿Es distinto el alcance que tienen los fallos de la Suprema Corte? Ella tampoco hace más que detener, y por cierto sólo en casos concretos, la aplicación de las normas que reputa inconstitucionales, no manda al Legislativo que dicte reglas diferentes. Es ésa una consecuencia indirecta del fallo, como lo sería de las decisiones presidenciales de pro- sperar en definitiva, con la amplitud que él le da, la tesis del maestro Fraga.

b) ¿Que camino da la Constitución para revisar una decisión del presidente que niegue obediencia a una ley del Congreso cuando con esa decisión no se ofendan intereses de particulares ni se invada la “soberanía” de los Estados?

Supóngase que el presidente de la República ordena que las autoridades no cumplan con una ley fiscal que el Ejecutivo entiende inequitativa o desproporcionada. ¿Cómo podría la Suprema Corte revisar el caso?

Cuando planteado por un particular el problema de inconstitucionalidad las autoridades administrativas sostie- nen la validez de la ley —que es el único supuesto implícito en la tesis del Ministro Gabino Fraga— si existe la posibili- dad de una intervención ulterior y definitiva de la Suprema Corte, pero para construir una teoría válida hay que analizar el problema en su integridad y no detenerse en un solo de los supuestos. La doctrina americana parece haber también to- mado en cuenta la posibilidad de que el asunto llegue en definitiva a los tribunales y aunque renuente, como ya se vio, a reconocer la autoridad ejecutiva el derecho a deso- bedecer una ley por motivos de inconstitucionalidad, admite ese poder cuando “el único camino para que el caso llegue a resolución judicial acerca de la validez de la ley lo da una negativa del agente administrativo para cumplirla”. (Westel W. Willoughby, *Principles of the Constitutional Law of the United State*, segunda edición, 1935, página 21).

Para terminar reconozco que la tesis del ministro Fraga es —como construcción lógica— sólida, a pesar de que aisla- damente puedan no serlo algunos argumentos en que la sus- tenta. ¿Cómo, en efecto, negar en abstracto que una ley contraria a los textos de la Constitución debe alcanzar obe- diencia a de infringir las normas supremas del país? Falla, sin embargo, en la medida misma en que la lógica suministra solución insuficiente a los problemas jurídicos. Lógicamente una cosa no puede ser al mismo tiempo falsa y verdadera; en derecho, en cambio, una ley puede —ser si no al mismo tiempo en momentos muy cercanos— constitucional o inconstitu-

cional según el voto de un juez en un tribunal supremo dividido o que se renueva; por ello Max Radin dijo, con gran verdad a mi parecer, que “averiguar el sentido de un texto legal (y consecuentemente de un texto constitucional) antes de que hable el juez, es pura adivinación”.

El Poder Judicial —que es el más sereno de los tres— normalmente sólo está limitado, en la misión de declarar el derecho y de hacerlo cumplir, por las dificultades que resul- tan de la imperfección inevitable de la técnica que maneja, aunque por desgracia algunas veces son también consideracio- nes extrajurídicas las determinantes de sus fallos. La historia del más respetable de los tribunales de control constitucional del mundo, ofrece muchos ejemplos de ese tipo. Incluso se ha afirmado que la ejecutoria de *Marbury contra Madison* fue obra no sólo del genio jurídico de Marshall, sino también y acaso más, de su habilidad política, que al apresurarse a desacatar una ley que lo obliga a dictar un mandamiento contra Jefferson, frustró los propósitos de éste de desobedecer la sentencia del Tribunal Supremo en caso de que esa senten- cia pretendiera forzarlo a expedir los despachos de los llamo- dos “jueces de la media noche” (Smith W. Brookhart, Testimonio ante el Comité Judicial del Senado. S. 1932 volumen 6, página 1638). En época más cercana, fue con pura habilidad política como Hughes frustró mediante oportunos cambios de jurisprudencia, la embestida de Roosevelt contra la Suprema Corte en 1937, según lo ha revelado un miembro actual de ese cuerpo (Robert H. Jackson. *The Struggle for Judicial Supremacy*, 1941, páginas 197 y siguientes).

¿En qué grado jugarían esas consideraciones extrajurí- dicas en el campo menos sereno, más urgido por la política, del Ejecutivo? Por eso, el empeño de obligar a los órganos del Gobierno a ejercer aún contra la voluntad de ellos mismos la delicada función de examinar la constitucionalidad de las leyes, capacitándolos así para desobedecerlas, cuando preciamente su principal tarea debe ser acatarlas, me recuerda la deliciosa muchacha de una bella novela de aventuras que se entretenía en hacer caminar al revés su reloj “riéndose de las manecillas que cumplían con su deber equivocado”. Sólo que los frutos que muy probablemente se lograran de con- cederse al Ejecutivo de modo general la exorbitante autoridad de no cumplir con las leyes cuando las creyese inconstitucio- nales, quizás no provocaran risa sino lamentaciones.

LIC. ANTONIO CARRILLO FLORES.
Profesor de Derecho Administrativo de
La Escuela Nacional de Jurisprudencia

INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TERMINAR EL AÑO DE 1942

Señores Ministros:

Terminamos hoy el segundo período de sesiones del segundo año de nuestro ejercicio constitucional para el que fuimos designados como componentes de este Alto Tribunal. Debemos, por lo tanto, para conocimiento de los demás Poderes Federales y para el del país, hacer una sintética exposición de cuál ha sido nuestra labor y cuáles han sido nuestros tropiezos y cuáles nuestras esperanzas; así como también debemos expresar cuáles son las orientaciones y afirmaciones de nuestra actuación de guardianes fieles y de intérpretes, en definitiva, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero es necesario para ello no olvidar la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal, tal como la Ley Suprema las tiene determinadas, pues la realidad es que, depositada la soberanía del pueblo en lo que a la alta atribución de justicia se refiere, en una serie de organismos jerarquizados pero de jurisdicción autónoma y a la vez fraccionada la superior en cinco diversos órganos de competencia como son el Pleno y las cuatro Salas, no es dable ni posible, en tal situación, que este Alto Tribunal tenga conocimiento en su conjunto, de toda la general actividad jurídica de cada uno de tales órganos, excepción hecha de su propia actuación.

Atañe a la Presidencia de la Suprema Corte informar respecto de las actividades del Tribunal Pleno y de la propia Presidencia por cuanto se refiere a la tramitación de los asuntos que tiene encomendados, y por lo que toca a la marcha general de los Tribunales de Justicia Federal y de las oficinas de la Secretaría General de Acuerdos del mismo Alto Cuerpo.

Cada Sala, al asumir la soberanía del Alto Tribunal en su más importante función como es la de resolver juicios de garantías, señala o debe señalar, los puntos generales de

su labor y de sus orientaciones. Por esta razón obran, separadamente, los informes producidos por los señores Presidentes de aquellas Salas.

La Suprema Corte ha continuado durante el presente año sus relaciones con los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el mismo plano en que se colocó al iniciar su ejercicio, o sea, en el de una cordial colaboración con ellos, supuesto que todos son órganos del Poder, colaboración que tuvo lugar sin mengua de la independencia y atribuciones propias de este Alto Tribunal.

La Suprema Corte, como debe ser, se abstuvo de toda manifestación de censura o de aprobación de los actos cometidos por los demás Poderes, cuando ellos pudieran significar un carácter político capaz de estorbar un juicio posterior dentro de las facultades judiciales del Tribunal, al decidir respecto de violación de garantías o de la Constitución, en controversia sujeta al conocimiento del Poder Judicial Federal.

En los demás casos, la Suprema Corte siempre ha contado, afortunadamente, con la ayuda y comprensión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, especialmente del señor presidente de la República, que con su firme empeño de respetar y hacer respetar al Poder Judicial en sus decisiones, base esencial para que la Justicia se imparta, y por ende, sea posible la paz y el progreso de nuestro país, no ha escatimado esfuerzo alguno para lograrlo.

Así, por ejemplo, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto de veinte de octubre último, en el que restableció el respeto y cumplimiento de los fallos de este Alto Tribunal en materia del impuesto de la renta sobre el superprovecho, que un Decreto anterior, el de veintiséis de agosto de este año, había quebrantado y podido crear una difícil situación para el Poder Judicial.

En lo económico, también ha demostrado el Ejecutivo de la Unión su tenaz propósito de no omitir esfuerzo alguno para lograr cuanto progreso requiera una mejor Administración de Justicia. Por primera vez, en muchos años, fueron mejorados los emolumentos de los funcionarios y empleados del Poder Judicial, a solicitud de esta Suprema Corte y con toda eficacia atendida por el señor presidente de la República. Con los Gobiernos de los Estados también el Poder Judicial de la Federación ha mantenido las formales relaciones de siempre.

En el mes de mayo y a causa de los hundimientos que llevaron a cabo submarinos de naciones del Eje de barcos tanques mexicanos, el Ejecutivo Federal pidió al Congreso de la Unión, en solemne sesión de este Poder, se declarara la guerra a Alemania, a Italia y al Japón, lo cual se hizo por Decreto de fecha dos de junio siguiente.

Este Alto Tribunal, como órgano de soberanía integrante del Gobierno Nacional, manifestó su solidaridad con los otros dos Poderes, y sus componentes, como mexicanos, se agruparon sin vacilación alguna, alrededor de la bandera de la patria y del Jefe de la Nación como su portaestandarte.

Era obvio que, en tan grave situación para el país, el Ejecutivo de la Unión, con expreso fundamento del artículo 29 de la Constitución, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso Federal, decretara la suspensión de garantías necesarias para hacer frente al peligro y a la difícil situación originada por el estado de guerra decretado. Afortunadamente, con toda ponderación y sereno juicio, el señor presidente de la República, General de División don Manuel Ávila Camacho, determinó tan sólo suspender parte de diversas garantías en el Decreto relativo, y en las reglamentaciones que hasta ahora ha dado, ha sido tal suspensión en la medida y términos estrictamente necesarios para la defensa del país, y siguiente como orientación general, la de conservar a todo trance el funcionamiento de nuestras instituciones democrático-constitucionales y, por lo tanto, de continuar dentro del orden jurídico; además de que, en los casos de excepción de suspensión de garantías, el propio Ejecutivo sería el único capacitado para resolver en todo caso y aplicar las sanciones respectivas. De esta manera, la soberanía del Poder Judicial, quedó, como regla general de ejercicio de facultades, a salvo e incólume en la mayor parte de su actividad normal, y el país no entró en inquietud ni zozobra.

En los días siguientes al en que el Congreso de la Unión expidió su Decreto aprobatorio de suspensión de garantías, hubo una explicable alarma y desorientación sobre el alcance de tal suspensión, ya que ella se decretaba de modo genérico respecto de varios de los preceptos constitucionales de mayor importancia en la vida jurídica diaria, como son, entre otros, los artículos 14 y 16 constitucionales, básicos en toda clase de juicios de amparo, lo mismo civiles, penales que administrativos. Se llegó hasta creer que la Justicia Federal se vería obligada a sobreseer todos los amparos pendientes y rechazar los que nuevamente se interpusieran, quedando así el país sin normas legales y al arbitrario juicio o al atropello de todas las autoridades.

La Suprema Corte, penetrada de su misión constitucional y de que las verdaderas miras del señor presidente de

la República no podían ser otras que conservar las instituciones y el orden jurídico como regla general, acordó que su presidente hiciera declaraciones a la prensa nacional en las que este Alto Tribunal reiteró: la continuación normal de sus funciones constitucionales de supremo intérprete de la Constitución: la aplicación restrictiva del decreto de suspensión de garantías y sus reglamentaciones; y la negativa de la misma Suprema Corte de tratar de sobreseer los juicios de amparo promovidos, pues al temor era completamente infundado.

Y así ha sucedido. Los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito y esta Suprema Corte, han seguido dentro del mismo sendero normal de sus funciones, impartiendo la justicia, y hasta ahora no se ha presentado en el Pleno o en las Salas, asunto alguno de aplicación de la legislación de emergencia, sea declarando que es de aplicarse, o bien que un caso concreto no debe caer en esa esfera sino en la supervisión de la Justicia Federal.

A principios de este año se dedicaron algunas sesiones secretas para continuar el estudio de la situación del rezago de amparos, problema que ha sido la constante preocupación de todos y cada uno de los señores Ministros. En el Informe de la Presidencia rendido en diciembre de 1941, se dio noticia de que el Tribunal Pleno, tratando de atenuar el grave problema del rezago de juicios de amparo en materia civil, había dictado dos acuerdos; uno, de carácter temporal, consistente en prestar ayuda cada una de las Salas Primera, Segunda y Cuarta, a la Tercera, para despachar el rezago de asuntos de ésta, distribuyéndoselos, sin perjuicio del despacho normal de su propios negocios; y el otro, para atacar el mal de raíz, en el sentido de que una Comisión de Ministros presentara un proyecto de reformas legislativas en materia de amparo y de organización y competencia de tribunales federales.

La diversidad de opiniones entre los señores Ministros en cuanto a aspectos básicos del problema en sus modos de resolución, fue un obstáculo insuperable para adoptar una opinión, que fuera, ya no uniforme, sino siquiera prevaleciente, y que sirviera de base a los estudios de los técnicos del Poder Ejecutivo y a los del Legislativo, para orientar la acción de estos dos Poderes. Posteriormente, se acordó el nombramiento de una nueva Comisión que estudiara el problema del rezago desde otros puntos de vista no considerados hasta ahora, y para ello fueron designados los señores Ministros Pardo Aspe, Medina, Vasconcelos y Bartlett, quienes aún no presentan sus dictámenes, pero se espera que en poco tiempo lo harán.

Con un presupuesto menos estrecho y con nuevas ampliaciones que el señor presidente de la República concedió en el curso del presente año, la Comisión de Gobierno ha podido subsanar casi todas las deficiencias de mobiliario y material de oficinas que existían en las dependencias de la Corte y en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Pero la mejor ayuda que el Ejecutivo dio al Poder Judicial fue la de haber apoyado ante las Cámaras el proyecto de presupuesto que este Alto Tribunal formuló para el presente año con un aumento de cerca de ochocientos mil pesos, que permitió realizar una mejoría de sueldos para los Magistrados

de Circuito y para los Jueces de Distrito, de un diecisiete y veintiséis por ciento, y a los demás funcionarios y empleados judiciales federales, de un quince por ciento para la generalidad y en casos particulares del veinte hasta el sesenta por ciento, lo cual no se había logrado en muchos años. En el anexo respectivo se detallan las demás mejoras así como las labores de la Comisión de Gobierno durante el año que comprende este Informe.

Igualmente se proveyó de mobiliario faltante a las oficinas de este Alto Tribunal, sustituyéndose el que estaba en mal estado; ahora la dotación está casi completa y en buenas condiciones. El mobiliario de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito fue en gran parte renovado; y el material de oficina fue objeto de especial atención, principalmente en lo que se refiere a máquinas de escribir, en muchos Juzgados de Distrito, en los que se imponía una dotación nueva, por el pésimo estado de tales máquinas, no obstante la grave dificultad de no existir ya en el mercado, por causa de las disposiciones prohibitivas de exportación dictadas por el Gobierno Norte-Americano.

Con el aumento de \$796.550.00 en el presupuesto anual del Poder Judicial de la Federación, en relación con el del año anterior, se logró también una mejoría apreciable en los servicios generales de esta Suprema Corte; desde luego, aumento en el personal, especialmente de servidumbre necesaria para este Palacio; en el de la publicación del Semanario Judicial de la Federación, en relación con la mayor cantidad de ejecutorias y en atención a no ser debido el retraso de aquel órgano; la dotación de equipo necesario en el servicio de enfermería y atención médica de los servidores de la Suprema Corte y la adquisición de las medicinas indispensables para casos de emergencia, etcétera; vestuario de conserjes y mozos, y un mejor servicio telefónico.

La Comisión de Gobierno ha dado especial atención a todas las cuestiones de disciplina, asistencia y mejor servicio en las oficinas generales de esta Suprema Corte y aun tiene propuestas al Pleno de las mismas otras medidas encaminadas a esos fines.

La Comisión de Escalafón ha seguido los lineamientos que se propuso desde el año pasado, o sea, las de lograr mayor eficiencia, adunada a la honestidad, dentro de las reglamentaciones respectivas, trazadas por el Pleno, y el espíritu de justicia y de respeto a los derechos escalafonarios de los empleados, que han sido norma en la actuación de los señores Ministros Vasconcelos y López Sánchez; notándose que su reconocido tacto y buen sentido han superado las naturales dificultades inherentes a las cuestiones escalafonarias. Por su parte, tanto el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación como el personal, en general, han tenido las mejores relaciones con todos y cada uno de los órganos del Poder Judicial, ya que los directores de aquél han estado siempre inspirados en ideas de justicia y de mejoramiento de sus miembros.

En el mes de marzo de este año ocurrió el lamentabilísimo fallecimiento del digno e integerrimo Ministro Licenciado don Tirso Sánchez Taboada. Su competencia y su rectitud aunadas en sus personales dotes de simpatía y de noble amigo,

así como el prestigio que como jurisconsulto daba a este Alto Tribunal, fueron causa de nuestro sincero pesar por su desaparición.

Su sitio fue ocupado por el señor licenciado don Carlos I. Meléndez, designado por el señor presidente de la República con aprobación del Senado. Por su inteligencia y cultura jurídica, sus antecedentes como profesional y como funcionario en los importantes cargos que ha desempeñado y sus cualidades personales, lo acogió este Alto Tribunal con toda la estimación de sus componentes, en sesión del Pleno de ocho de abril último en la que le fue impuesta la toga, quedando adscrito a la Tercera Sala.

En los Informes de cada uno de los presidentes de las Salas está la principal labor y las orientaciones que la Suprema Corte ha ido fijando respecto a la aplicación y a la interpretación de los preceptos constitucionales.

En la secuela de la tramitación de los asuntos del Pleno y de las Salas, la Presidencia ha seguido la orientación que les señala en sus resoluciones el propio Pleno y las Salas, puesto que tales órganos deciden en definitiva por la vía de reclamación, y esto aun cuando en algunos casos, afortunadamente de excepción, no concuerdan tales resoluciones en puntos semejantes o iguales, como ha acontecido cuando se trata de revisiones interpuestas por los autorizados para oír notificaciones conforme al artículo 27 de la Ley de Amparo, revisiones que, según lo resuelto por las Salas Segunda y Tercera no deben admitirse si no se interponen en el acto mismo de la notificación, mientras que las Salas Cuarta, y últimamente la Primera, deben ser admitidas aun cuando las interpongan con posterioridad al propio acto de notificación.

Por acuerdo del Pleno de fecha once de agosto próximo pasado se modificó el expedido el siete de marzo del año anterior sobre repartición del rezago de amparos civiles existentes el dos de enero del mismo año, modificación que entrañó, como los incidentes de suspensión y quejas en materia administrativas que, según el Acuerdo de 1941 estaban a cargo de la Primera Sala, quedaran al de la Segunda, en razón de la conveniencia de no dividir el concepto general jurídico y las orientaciones de interpretación constitucional uniforme sobre las garantías individuales en materia administrativa.

Es satisfactorio consignar un aumento de consideración en el despacho del Tribunal Pleno, Presidencia y de las cuatro Salas de esta Suprema Corte en el presente año, en relación con el del anterior (2028 de más). Dato éste que pone de relieve que el esfuerzo personal de todos y cada uno de los Ministros ha sido fructífero.

No obstante, el rezago de asuntos ha ido en aumento, pues de 16013 amparos que había en existencia en 30 de noviembre de 1941, han ascendido a 16823 en igual fecha de este año, lo que significa un aumento de 810 asuntos.

El problema ha seguido en pie. Las soluciones podrán ser variadas según el punto de vista que se adopte; pero debe resolverse con urgencia, y a la vez, con toda la ponderación y la meditación que la trascendencia del asunto requiere.

Un análisis de conjunto y un examen detallado de cada una de sus fases, requiere la solución de ese problema; o sea, examinar la estructura orgánica del Poder Judicial de la jerar-

quía funcional y la materia propia del juicio de amparo, en íntima relación una y otra.

No debe perderse de vista un hecho que es el primordial en el asunto y que se olvida frecuentemente: en materia de amparo no hay acto de autoridad judicial, ejecutiva o legislativa, que no pueda dejar de llegar al conocimiento de este Alto Tribunal, aunque sea en la forma aparentemente simple, de una cuestión de improcedencia del juicio; ello, en estrecha relación con veintinueve cuerpos legislativos, centenares de autoridades judiciales y millares de autoridades ejecutivas, comprendiendo éstas desde el presidente de la República y sus Secretarías del Despacho y Departamentos respectivos, en sus múltiples actividades, hasta las autoridades policiales, militares, sanitarias, fiscales, etcétera, etcétera, de todas categorías. Así como no hay acto de Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito, en la propia materia de amparo, o en las del orden federal diversas de éste, civil o penal, que no conozca también este Alto Tribunal en la vía del juicio de garantías, o en la de recursos de todo género, aunque sea en la forma de improcedencia, de quejas, o de recursos procesales en juicios diversos de juicios en única instancia ante esta Corte cuando la Federación es parte.

La más preciada institución mexicana, como es el juicio constitucional de amparo, debe ser cuidadosamente conservada, y a la vez resguardada de toda actividad que la pervierta o desprestigie; si se quiere, como es nuestro unánime anhelo, que siga siendo la salvaguardia de las libertades del pueblo y la más sólida base de las instituciones democráticas, la

muralla más fuerte contra el despotismo y la mejor equilibradora del ejercicio del poder del Estado sobre los ciudadanos.

Con estas convicciones han llevado a cabo su pesada labor todos los señores Ministros, callada y persistente, despreciando censuras infundadas y oyendo y meditando las de buena fe, como debe hacerlo toda autoridad o funcionario que celoso de su deber sólo mire el bien del país.

Ha sido un año más de esfuerzo, de trabajo constante, no tan sólo de los señores Ministros, sino del Secretario de Acuerdos de los demás Secretarios, así como del personal de la Suprema Corte y de los señores Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y sus auxiliares de todas categorías, y para todos debe haber una íntima satisfacción por haber hecho lo que han podido dentro de su deber, que es la máxima complacencia de todo funcionario y empleado.

Por lo que a mí toca, contando, como tuve la fortuna de contar, con el apoyo de los señores Ministros de este Alto Tribunal y con la comprensión de la alta función del Poder Judicial Federal por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, especialmente del señor presidente de la República, mi labor sólo fue la de procurar ser un fiel ejecutor de las decisiones de los señores Ministros, y de seguirlos en sus firmes propósitos de impartir la noble función social de la Justicia. Mi agradecimiento sin límites por el honor que me dispensaron, sin méritos para ello, al designarme para presidirlos este año.

SALVADOR URBINA.