

APÉNDICE DOCUMENTAL

344 EVOLUCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

346 LA INAMOVILIDAD JUDICIAL

348 EL PODER JUDICIAL

349 VOTO DE CONFIANZA DE LA CTM A LA CNC Y AL SENADO CONTRA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

EVOLUCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO*

Por EDUARDO PALLARES

Síntoma es de los tiempos la publicación del libro *E/ Juicio de Amparo*, cuyo autor es el talentoso abogado Ignacio Burgoa que, no obstante su juventud ha producido una obra enjundiosa. Sistemática, serena y bien documentada. Considero tal hecho como un síntoma, porque demuestra varias cosas que ponen de manifiesto una nueva conciencia del foro mexicano.

En efecto, el libro contiene un sincero y entusiasta elogio del mencionado juicio que el autor renovando las ideas de don Ignacio Vallarta, conceptúa muy superior al *Habeas Corpus* del derecho angloamericano. Esto revela un espíritu optimista que tiene fe en la eficacia de recurso de garantías y propugnándose de una amplitud mayor a sus aplicaciones. Después de que los gobiernos revolucionarios anteriores, al actual, habían destruido en el pueblo mexicano y más especialmente entre nosotros los abogados, la seguridad jurídica y al mismo tiempo habían demostrado la ineeficacia del amparo, ahora surge de nuevo la confianza en el primer tribunal del país integrado por personas honorables que quieren ser magistrados antes que políticos revolucionarios, y a los cuales el actual presidente de la República les ha otorgado completa libertad de acción, a fin de que el Poder Judicial lo sea verdaderamente y goce de una independencia tan anhelada cuanto difícil de obtener.

Hace años, no pocos de los que nos ocupamos de cuestiones jurídicas, no sentíamos ningún deseo de escribir algo sobre el juicio de amparo porque lo veíamos pisoteado e ineeficaz. La nueva generación siente las cosas de otra manera y, como el señor licenciado Ignacio Burgoa toma con entusiasmo la pluma no solo para hacer la apología de esa ins-

titución, sino también para analizarla en forma sistemática científica y por muchos conceptos digna de elogio. La rehabilitación de la obra magna de los constituyentes del 57, es síntoma evidente de que comienza a triunfar el régimen institucional, y que el dogmatismo revolucionario, arbitrario y antijurídico, está en vías de desaparecer. Por estas circunstancias, saludo con gusto la aparición del mencionado libro.

Existe en él otra particularidad digna de subrayarse que demuestra el afán de obtener por medios jurídicos, el respeto de la Constitución Mexicana, si no en su integridad si en gran parte de ella. El licenciado Burgoa sostiene la tesis de que el amparo no sólo sirve para los fines que tradicionalmente se le ha asignado, el respeto de las garantías individuales y de las soberanías local y federal, cada una en sus respectivas esferas de acción.

Por medio de una interpretación cuyo valor científico no es del caso analizar, pero que revela el vivo anhelo de poner bajo la salvaguardia del Poder Judicial la integridad de disposiciones constitucionales muy importantes, sostiene dicho letrado la siguiente tesis:

“... Para terminar el presente capítulo, haremos una síntesis de los casos en que tiene lugar el ejercicio de dicha acción tuteladora (la del amparo), y de los preceptos y disposiciones legales en general protegidos a través de ella: El amparo se ejerce (?):

a) Sobre los veintinueve primeros artículos de la Constitución. Fracción Ia. del Artículo 103; 101 de la de 57).

b) Sobre los artículos 11 (excepto la fracción VI), 118, 124 de la Constitución vigente (115, 112 y 117, respectivamente de la Constitución de 57), a través de las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.

c) Sobre artículos constitucionales diversos de los veintinueve primeros, que sin embargo, vienen a completar, ex-

* *El Universal*, 11 de mayo de 1943.

disposición del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, a fin de que posteriormente los concediera en explotación a la cooperativa de participación estatal que al efecto se organizara con los obreros y campesinos interesados en el funcionamiento de la negociación. Por consiguiente, no gestionó, ni pudo gestionar la comisión de un acto que se verificó con anterioridad a su organización y que en rigor es el antecedente principal que le dio origen. La misma premisa conserva su validez respecto de la ejecución del Decreto de expropiación, pues la ocupación de los bienes expropiados, se verificó por actos autónomos del Estado y no a consecuencia de una solicitud formulada al respecto por la Cooperativa en cuestión. Finalmente, la resolución que recayó al recurso de revocación interpuesto por la quejosa, recurso en el que no figuró como para la susodicha Cooperativa. En consecuencia, no se está en la situación prevista por el artículo 50, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo y, por lo mismo, la Cooperativa multicitada no tiene el carácter de parte tercero perjudicada en el presente juicio. Consecuentemente, no sólo no debe reponerse el procedimiento para que se la cite al juicio, sino que procede desechar el recurso de revisión que interpuso, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley citada, que en lo relativo dice: "El recurso de revisión sólo podrá interponerse por cualquiera de las partes en el juicio..."

Segundo: No fue recurrida, y, por tanto, quedó firme la sentencia de primer grado en la parte que negó el amparo contra la Ley Federal de Expropiación, la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar y la tramitación defectuosa del recurso de revocación; consecuentemente, no será revisado en la presente ejecutoria este dispositivo del fallo de primera instancia.

Tercero: La técnica procesal del amparo obliga a estudiar preferentemente las causas de improcedencia que impidan el estudio de las cuestiones que se relacionan con el fondo del asunto. En la especie, las autoridades recurrentes sostienen que concurren diversas causas de improcedencia que imponen necesariamente una resolución de sobreseimiento. Por tanto, en seguida se analizarán los agravios que se refieren a la improcedencia del juicio. La Secretaría de la Economía Nacional alega que respecto del Acuerdo de expropiación, de dieciocho de febrero de mil novecientos treinta y nueve, está surtida la causa de improcedencia especificada en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, por no ser un acto definitivo pues en su contra se interpuso el recurso de revocación que concede el artículo 50. de la Ley Federal de Expropiación. La argumentación de la autoridad nombrada es jurídicamente exacta. En efecto, tanto la fracción IX del artículo 107 constitucional, como el precepto citado de la Ley de Amparo, condicionan el ejercicio de la acción constitucional a la circunstancia de que el acto reclamado tenga el carácter de definitivo. La definitividad de los actos administrativos depende de que la ley no conceda ningún recurso, juicio o medio de defensa legal en su contra, esto es, que no puedan ser legalmente reparados por la potestad ordinaria. Ahora bien, el Decreto de expropiación no es un acto definitivo, ya que para obtener la enmienda de las violaciones a

la ley que se hubieran cometido al emitirlo, existe el recurso de revocación que establece el artículo 50. de la Ley Federal de Expropiación, recurso que fue interpuesto por la parte quejosa. En consecuencia, el acto definitivo que generó la acción constitucional es la resolución que se dictó en el expresado recurso de revocación. El Juez de Distrito se negó a admitir esta causa de improcedencia, por dos razones a su juicio concluyentes: las cuestiones constitucionales planteadas respecto del acuerdo de expropiación no pudieron ser estudiadas y resueltas en el recurso de revocación, por ser estas cuestiones de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación; y, además, no dejó de surtir efectos el repetido Acuerdo, sino que, por el contrario, subsiste y adquirió el carácter de resolución firme dentro del procedimiento administrativo al ser resuelto negativamente el recurso de revocación. Ninguna de estas reflexiones tienen la fuerza jurídica necesaria para declarar inaplicables las fracciones IX del artículo 107 constitucional y XV del artículo 73, de la Ley Reglamentaria. Desde luego debe decirse que no se presenta en este juicio la oportunidad de juzgar sobre si las autoridades administrativas gozan de competencia para examinar las cuestiones que se les propongan sobre constitucionalidad de sus propios actos, porque no obstante que en la resolución que se dictó en el recurso de revocación se acogió la tesis negativa, se analizaron y resolvieron las cuestiones suscitadas sobre la constitucionalidad del Acuerdo de expropiación. Si, pues, al resolverse el expresado recurso se decidieron los problemas planteados sobre la constitucionalidad de la expropiación decretada, es claro que tampoco en este aspecto el Acuerdo en cuestión tuvo el carácter definitivo, puesto que estuvo sujeto a la posibilidad de que se enmendara el vicio de constitucionalidad que le imputa la quejosa. Tampoco la segunda consideración del juzgador es válida, porque importa un desconocimiento absoluto del papel asignado por la Ley de Amparo a los recursos. Tanto en el orden judicial como en el administrativo el recurso tiene por objeto modificar, confirmar o revocar la resolución, providencia, acto o procedimiento impugnado; de tal manera, que los actos que pueden ser o son revisados legalmente por la propia autoridad que los dictó o por autoridades superiores, no son actos definitivos dentro del procedimiento a que pertenecen. El inferior confundió el concepto de definitividad para los efectos del amparo, con el concepto de acto definitivo para los efectos del amparo es aquél que no puede ser modificado, confirmado o revocado en la jurisdicción ordinaria, y que, por lo tanto, sólo puede ser enmendado en el juicio constitucional. La circunstancia que un acto sea confirmado, no implica que adquiera el carácter de definitivo en virtud de la confirmación, para que pueda ser combatido en la vía de amparo, pues en este supuesto las causas de improcedencia a que se refieren las fracciones XIII, XIV y XV, operarían solamente cuando no se agotan los recursos ordinarios o cuando están tramitándose. Dentro de la hipótesis del juzgador, en el orden civil o penal procedería el amparo contra las sentencias de primera instancia que fuesen conformadas por las de segundo grado, por ser aquéllas y no éstas las que se ejecutan, lo que es inadmisible y contrario a la jurisprudencia constante o invariable de este

Alto Tribunal. El mismo principio que rige en las materias civil y criminal opera en los asuntos de orden administrativo, pues, para juzgar acerca de la definitividad de un acto para los efectos de la acción constitucional, no debe atenderse al dato de cuál es el acto que se ejecuta, sino a un diverso punto de vista, esto es, a si el acto pudo ser o fue recurrido ante la potestad común. En esta virtud, procede declarar fundado el agravio formulado por la Secretaría de la Economía Nacional y sobreseer en el juicio, por lo que toca al Acuerdo de expropiación de dieciocho de febrero de mil novecientos treinta y nueve, y también por lo que concierne a su refrendo, publicación y ejecución, porque los efectos jurídicos de los dos primeros actos y la subsistencia de la ocupación material de los bienes expropiados estaban condicionados al sentido de la resolución que se emitiese en el recurso de revocación. Es innecesario estudiar las demás causas de improcedencia que hizo valer la propia Secretaría de la Economía Nacional respecto de los mismos actos analizados, porque basta para revocar en este punto la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio, con la declaración de que concurre la causa de improcedencia estatuida por la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y con la aplicación, además, de la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento.

Cuarto: La propia autoridad estima que debe sobreseerse también por el acto que se hizo consistir: en la aplicación de la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar en la resolución que recayó en el recurso de revocación, porque propiamente no es un acto reclamado sino un concepto de violación. La alegación es fundada por cuanto la aplicación de esos ordenamientos no puede considerarse como acto reclamado, pues no es un mandamiento, providencia, orden, resolución, procedimiento, etcétera, que constituyen propiamente lo que la Constitución y la Ley de Amparo entienden por acto reclamado, sino el concepto por el que estima la quejosa que es violatoria de garantías la mencionada resolución. En la demanda, pues, se incurrió en un error técnico al señalarse entre los actos reclamados la aplicación de los ordenamientos citados; error que también cometió el Juez del conocimiento. Pero, para reparar la equivocación no debe sobreseerse en el juicio, ya que es suficiente dejar de seguir apreciando como acto reclamado la ilegal aplicación de los cuerpos de leyes de que se trata y considerarla comprendida en el capítulo de conceptos de violación, en la que la quejosa se refiere esta vez con propiedad a ella.

Quinto: Por su parte la Secretaría de Hacienda solicita se sobresea en el juicio por lo que concierne al refrendo del acuerdo o resolución que negó la revocación del Acuerdo expropiatorio, porque no afecta los intereses jurídicos de la quejosa y porque es un acto consumado de manera irreparable. No concurre ninguna de estas causas de improcedencia, en primer lugar, porque si se estimó necesario el refrendo del Secretario de Hacienda para dar validez constitucional al acto de que se trata, es obvio que sí afecta los intereses jurídicos de la quejosa la satisfacción de este requisito impuesto por el artículo 92 de la Constitución; y en segundo lugar, porque no es exacto que se trata de un acto irreparablemente consumado, pues de concederse el amparo la reparación consti-

tucional estribará en que el refrendo deje de surtir los efectos jurídicos que persigue.

Sexto: El presidente de la República y el Secretario de Gobernación insisten en que el juicio es improcedente por cuanto se enderezó contra la publicación en el Diario Oficial del acuerdo que negó la revocación de la expropiación, en virtud de que es un acto irreparablemente consumado, puesto que “no se comprende cómo sea físicamente posible que lo que ya se publicó en el Diario Oficial deje de estar publicado”. El argumento es inatendible por la misma razón que se dio en el considerando precedente esto es, porque la reparación de los actos violatorios de garantías no solamente puede ser material sino también jurídica, y si en el caso es cierto que no es posible físicamente la reparación material de la publicación, en cambio la reparación jurídica es factible, reparación que consistirá en que deje de surtir la publicación reclamada los efectos jurídicos a cuya prosecución tendió. Agotado el estudio de las causas de improcedencia invocadas por las autoridades recurrentes y considerando de oficio esta Sala que no concurre ninguna otra que amerite se sobresea en el juicio respecto a los actos consistentes; en el acuerdo o resolución que negó la revocación de la expropiación, en el refrendo, publicación y ejecución de este acuerdo, y en los efectos y consecuencias de esos actos, en los considerandos posteriores se analizará los agravios.

Séptimo: En los agravios de fondo que hizo valer la Secretaría de la Economía Nacional se proponen a la consideración de esta Sala cuatro cuestiones fundamentales, a saber: 1a.—¿Goza el Poder Ejecutivo de facultad soberana para apreciar en casos concretos la existencia de la utilidad pública que justifique el acto expropiatorio? 2a.—¿La mención que se hace en el acuerdo expropiatorio de las irregularidades en el otorgamiento de los créditos por el Banco de México en favor de la quejosa, constituyen el fundamento de la expropiación? 3a.—¿La fracción IX, del artículo 10., de la Ley Federal de Expropiación, autoriza la expropiación de los bienes de una negociación agrícola-industrial en actividad, para crear una empresa cooperativa? 4a.—¿Tiene competencia el Gobierno Federal para expropiar ingenios destinados a la producción del azúcar? Cada uno de estos problemas se examinará en considerandos separados, dándose preferencia al último por razón de orden.

Octavo: La solución al último problema planteado por la Secretaría de la Economía Nacional está subordinada a la interpretación exacta que se dé a la siguiente disposición del párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional: “Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”. Ni en este párrafo, ni en su ley reglamentaria, se establece la línea de demarcación que separa la jurisdicción federal de la jurisdicción de los Estados. Por consiguiente, la solución al problema hay que buscarla en otros preceptos de la misma Constitución. El artículo 41 de la Carta Magna establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos

de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". De acuerdo, pues, con este estatuto, la jurisdicción federal en materia de expropiación debe determinarse en razón de la competencia que la Constitución otorga a los Poderes de la Unión. Por su parte el artículo 124 ordena: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". En consecuencia, el criterio para demarcar la órbita de la competencia federal debe buscarse en las facultades expresas concedidas a los funcionarios federales, esto es, corresponden a la jurisdicción de la Federación todos los asuntos o materias que la Constitución somete al ejercicio de las facultades expresas. Ahora bien, la primera línea de demarcación que puede trazarse es por razón del territorio, es decir, la Federación tiene jurisdicción territorial sobre todos los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales, según la fracción VI del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo a ellos. Además, la jurisdicción federal se integra con otros elementos, a diferencia de los Estados cuya jurisdicción es exclusivamente territorial, porque no es concebible que tengan jurisdicción fuera de su territorio. La jurisdicción de los Estados en materia de expropiación comprende a la propiedad privada que se encuentra dentro de su territorio, con estas dos limitaciones: la de los bienes que expresamente fueron substraídos a la competencia de las autoridades locales; y la de los bienes que corresponden a las materias cuya regulación está reservada en forma exclusiva a la Federación. Además, pues, del elemento territorial, el concepto de jurisdicción federal está integrado por otros dos elementos, a saber: por razón de la naturaleza de los bienes y por razón de la materia. A los bienes sujetos a la jurisdicción federal por razón de su naturaleza corresponden la substancias minerales, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos y demás vías generales de comunicación, patentes de invención, etc., según los artículos 28 y 73, fracciones X, XVII y demás relativas. Por razón de la materia pueden ser expropiados por la Federación, bienes ubicados en el territorio de los Estados, cuando su ocupación sea necesaria para la realización de las facultades concedidas expresamente a los Poderes de la Unión. Así, la Federación está autorizada para expropiar bienes para fines de colonización, migración, salubridad general de la República, para establecer, escuelas, fomentar la industria cinematográfica, producir energía eléctrica, adquirir inmuebles para destinarlos al servicio público o uso común, etc., de conformidad con el citado artículo 73, fracciones X, XVI y demás relativas. Ahora bien, ni por razón territorial, ni por razón de la naturaleza del bien, ni por razón de la materia, la Federación está facultada para expropiar un ingenio azucarero. En efecto, los bienes expropiados a la quejosa se encuentran ubicados en el Estado de Tamaulipas, no son de los comprendidos expresamente por la Constitución entre los que en mérito de su naturaleza están substraídos a la jurisdicción de los Estados, y si bien está

reservada a la Federación la facultad de legislar en materia de sociedades cooperativas, sin embargo el ejercicio de esta facultad debe ejercitarse para los fines para los que fue otorgada, entre los cuales no se encuentra incuestionablemente el de favorecer la creación de esta clase de sociedades en detrimento, menoscabo o destrucción de las industrias, como la azucarera, sujetas a la soberanía de los Estados. Consecuentemente, este agravio es infundado.

Noveno: El apartado segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, establece textualmente la siguiente norma: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Al más ligero examen de esta disposición no se le escapa que la facultad concedida al Poder Ejecutivo para expropiar la propiedad particular no es absoluta, sino que está subordinada a los límites demarcados por la ley reglamentaria. La subordinación del acto administrativo, a la norma expresa de la ley, solamente puede verificarse constitucionalmente mediante la reunión de estas dos condiciones: que el Ejecutivo interprete correctamente los preceptos legales que pretenda cumplir y que los aplique exactamente al caso particular. Las dos condiciones que coinciden en el aspecto negativo, pues a un erróneo entendimiento de la ley corresponde necesariamente una indebida aplicación, pueden no coexistir en el aspecto positivo. En efecto, no es improbable el caso de que en una misma resolución o mandamiento, en consideraciones de carácter exegético al Poder Ejecutivo llega a definir correctamente el contenido estricto de la norma legal y, no obstante, la aplicación que a una situación distinta a las que la propia norma se refiere. Ahora bien, ningún precepto de la Constitución otorga a la autoridad administrativa la facultad soberana de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan la expropiación de la propiedad particular. Para aceptar la tesis de la autoridad recurrente se requeriría un precepto de esa naturaleza, porque la admisión de esa facultad en favor del Ejecutivo aplicaría el reconocimiento de una excepción al régimen institucional establecido por la Carta Magna, y es de explorado derecho que solamente la propia Constitución puede establecer excepciones a sus mandatos. Cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma inexacta, conculca las garantías consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales. Ahora bien, ¿qué precepto constitucional autoriza a pensar que la violación a los estatutos invocados no puede ser reparada por el Poder Judicial de la Federación? Evidentemente que en ninguna parte del Código Supremo se proscribe el juicio de garantías en materia de expropiación, esto es, no se exceptúa a esta materia el régimen establecido por el artículo 103 constitucional, que instituye el juicio de amparo para la resolución de todas las controversias que se susciten contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. La Secretaría de la Economía Nacional para verificar la eficacia del agravio no analiza los textos constitucionales, sino que olvidando las bases fundamentales del régimen institucional

de la República, pretende fincar la fuerza de sus argumentos en criterios doctrinales y en la ejecutoria pronunciada por esta Suprema Corte, visible en la página 1266 del Tomo XVIII del Semanario Judicial de la Federación. A este respecto debe decirse, en primer lugar que cualquiera que sea el valor doctrinal que sea oportuna conceder a las opiniones de los tratadistas Teodosio Lares y Fleiner, la solución correcta que corresponde dar a la cuestión, debe derivarse de los mandatos de la Constitución; y, como se ha visto, no otorga al Ejecutivo facultad soberana para declarar la ocupación de la propiedad privada por utilidad pública, ni proscribe el juicio de garantías en esta materia. No es, pues, un criterio válido el que pretende apoyar en opiniones de carácter doctrinal la tesis de que el Poder Judicial de la Federación está incapacitado en materia de expropiación para ejercitar la facultad que le concede el artículo 103 de la Constitución, para controlar, a petición de la parte agraviada, la constitucionalidad de los actos de los otros Poderes. Las facultades soberanas implican un poder autónomo, es decir, entrañan la imposibilidad de que otras autoridades revisen la legalidad de los actos ejecutados en ejercicio de esa clase de atribuciones. La fracción XIV del artículo 27 constitucional, concede al Presidente de la República facultad soberana para dictar resoluciones definitivas en favor de los núcleos de población que carezcan de ejidos, pues contra ellas no procede ningún recurso ordinario, ni el juicio de amparo. El artículo 3º. constitucional también concede al Ejecutivo facultad soberana para revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas para el funcionamiento de establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, ya que expresamente previene que: "Contra la revocación no procederá recurso a juicio alguno". El artículo 33 de la propia Constitución también otorga al Ejecutivo la facultad soberana de hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Si el Constituyente hubiese tenido el propósito de conferir una facultad soberana al Ejecutivo en materia de expropiación, a semejanza de los casos mencionados expresamente lo hubiese consignado. Pero como no existe ninguna disposición de esa naturaleza es forzoso reconocer que el ejercicio de la facultad concedida a la autoridad administrativa para ocupar la propiedad privada de acuerdo con las disposiciones de la ley reglamentaria respectiva, está sujeto al control constitucional del Poder Judicial de la Federación. En la resolución reclamada se asienta que "el mismo Alto Tribunal de la República ha resuelto (Tomo XVIII página 1276, del Semanario Judicial de la Federación), que tratándose de expropiación por causa de utilidad pública, la Constitución ha concedido al Poder Ejecutivo una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, en consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías". La cita es equivocada tanto por lo que toca al folio en que se publicó la ejecutoria en cuestión, como por lo que concierne al sentido de la tesis. En efecto, en la página 1266, del Tomo citado se lee la siguiente tesis: "El artículo 27 constitucional, al establecer que las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación

de la propiedad privada, y que, de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente, ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna autoridad pueda invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías; de otro modo, la Suprema Corte de Justicia substituiría su criterio al de las autoridades a quienes está encomendada esa facultad, atentos los términos del artículo 27 constitucional citado". Como se ve, la ejecutoria que se cita con fundamento en la resolución cuya constitucionalidad se analiza no fue comprendida en su verdadero sentido y alcance. Esta observación basta para invalidar el argumento de las autoridades responsables. Sin embargo, es conveniente agregar que el criterio de este Alto Tribunal se ha manifestado en forma casi invariable de acuerdo con la interpretación que informa esta ejecutoria. En efecto, salvo en un solo caso en que se dijo: "Es notorio que el Constituyente confirió a la soberanía de dichos legisladores de los Estados y Congreso de la Unión, la determinación de los casos de utilidad pública que, en sus respectivas jurisdicciones, deben fundar la ocupación de la propiedad privada, sin que sea necesario demostrarse las causas de utilidad pública, sino que basta en cada caso citar la ley que la declara". (*Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLII, página 1756), en todos los demás esta Suprema Corte ha resuelto constantemente no sólo que el Poder Judicial Federal está capacitado para juzgar si la expropiación se decretó de acuerdo con la ley de la materia, sino, además, que la autoridad administrativa está obligada a demostrar la existencia de la utilidad pública que invoca en apoyo de sus actos, como se comprueba con las siguientes transcripciones: "Tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la expropiación, debe justificar esa utilidad". Tomo XXXI, página 451. "Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de bienes ajenos que no sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación, sin prueba de la autoridad responsable". Tomo XXIX, página 1592. "Si las autoridades responsables no demuestran que existe la causa de utilidad pública en que basan la expropiación, procede conceder el amparo contra ésta". Tomo XXXII, página 1603. "La fijación de las causas de utilidad pública es de la soberanía del legislador; pues el artículo 27 constitucional, al establecer que las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, ha querido conceder y ha concedido al Poder Legislativo, una facultad soberana que ninguna otra autoridad pueda invadir, ni es susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías, pues de otra suerte la Justicia Federal substituiría su criterio al de las autoridades a quienes está encomendado hacer esa calificación, pudiendo examinar

los jueces del amparo, únicamente, si la expropiación que se reclama, está o no comprendida entre las causas que la autorizan". Tomo XXXIV, pág. 1294. "Cuando hay una ley que declara que es de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y que se sigan los procedimientos fijados en la misma ley, para que el acto no pueda estimarse violatorio del artículo 14 constitucional; y si el quejoso no impugna la constitucionalidad de la ley que se le aplica, la Corte no puede examinar esa constitucionalidad y, asimismo, es improcedente conceder la protección federal, si el quejoso no demuestra que los bienes que se le expropian no están comprendidos dentro de la determinación de la ley que se le aplica". Tomo XXXV, página 1405. (Esta tesis contraria a la sustentada en las demás ejecutorias citadas solamente en lo que concierne a que la carga de la prueba recae sobre el quejoso y no sobre la autoridad responsable, pues implícitamente reconoce la facultad del Juez Federal para juzgar sobre la exacta aplicación de la ley). "Si bien la Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero faculta a los Ayuntamientos para expropiar terrenos, ya que para establecer poblaciones nuevas, ya para acrecentar o regularizar las existentes, esto no es motivo para que, sin que justifiquen que la expropiación de un terreno es necesaria para que dichos sujetos, puedan llevar a cabo la expropiación, sin que tenga valor alguno la simple afirmación de las mismas autoridades, pues la Suprema Corte ha establecido la jurisprudencia de que la afirmación de la autoridad responsable no tiene valor jurídico alguno, mientras no se encuentre apoyada por las pruebas correspondientes, ya que es igual a la que haga cualesquiera de las partes". Tomo XXXIII, página 1603. "Es anticonstitucional la que se decreta sin que medie la causa de utilidad pública; y los tribunales de la Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las Leyes de la Federación o de los Estados, que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación y sobre los actos encaminados a ejecutar esas leyes". Tomo IV, página 918. "No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada el hecho de que la autoridad responsable la afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad". Tomo XXVIII, página 2110. "Cuando los casos de utilidad pública han sido enumerados expresamente en la ley, no hay razón para pretender que, en cada caso, debe demostrar la utilidad pública con elementos probatorios recabados al efecto, a fin de poder decretar la expropiación, pues, entonces, la autoridad administrativa solamente está obligada a demostrar que el caso particular encaja en alguna de las disposiciones de la ley". Tomo XLV, páginas 4892 y 6455. (En esta ejecutoria como en la comentada anteriormente, únicamente se revela a la autoridad responsable de la carga de la prueba respecto a los hechos que den origen a la necesidad que para su satisfacción requiera la ocupación de la propiedad privada). Las consideraciones precedentes revelan que la Constitución no concede facultad soberana al Poder Ejecutivo para interpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan las causas de utilidad pú-

blica que justifiquen la ocupación de la propiedad privada; y que en este sentido, salvo un caso excepcional, ha resuelto siempre este Alto Tribunal los casos sometidos a su conocimiento. En consecuencia, procede resolver negativamente la primera de las cuestiones planteadas y desechar el agravio relativo.

Décimo: En el escrito de agravios se aduce que "el verdadero y propio motivo y el único real fundamento del acuerdo de que se trata" (de 18 de febrero de 1939), son: el motivo único; el hecho de que con los bienes expropiados se trata de crear una empresa de beneficio colectivo", y el fundamento: "la fracción IX, del artículo 1o. de la Ley de Expropiación". En presencia de estos elementos, agrega la autoridad recurrente, "todas las consideraciones hechas sobre el aspecto punitivo del Decreto expropiatorio (hechas por el Juez de Distrito), salen sobrando". La afirmación anterior no se compadece con lo expuesto en la resolución denegada de la revocación del acuerdo expropiatorio, pues en la página 11 se dice: "Por lo demás, no es exacto que tal expropiación se haya decretado como medio punitivo, sino que lo que sobre el particular existe, es que resulta de utilidad pública la aplicación en beneficio general de aquellos fondos provenientes de una Institución Nacional de Crédito, que ilegalmente fueron obtenidos exclusivamente con fines de interés particular". Además, en los considerandos del Decreto expropiatorio se emplean expresiones que conducen a una apreciación de los motivos que se invocaron para expropiar los bienes de la quejosa, contraria a la que se expone en el agravio. En efecto, en el considerando tercero se expresa: "... debe calificarse como una notoria y censurable desviación del objeto que justifica la existencia de dichas Instituciones y es preciso, para que esa desviación no prevalezca, tomar medidas que corrijan los efectos inconvenientes de tales operaciones y procuren que la inversión no continúe destinada a explotarse para beneficio individual, sino que se convierta en una fuente económica de provecho social"; y en el último considerando se aclaró con mayor precisión que se tuvo en cuenta el motivo de que se trata al expresarse: "Considerando que el Ejecutivo a mi cargo estima que en casos concretos como el de que se trata existe causa de utilidad pública bien justificada para decretar la expropiación de los bienes adquiridos en tales condiciones con fondos provenientes de una Institución Nacional de Crédito...", esto es, se dijo que la causa de utilidad pública se generó por "los cuantiosos préstamos obtenidos del Banco de México por los organizadores de la referida Empresa que no fueron para fines de beneficio general, ni se concedieron dentro de las funciones para las cuales el Banco Central se estableció; carecieron además de garantías suficientes y se otorgaron cuando alguno de los fundadores de la Compañía desempeñaban funciones directivas en el Banco..." Los textos reproducidos revelan que el presidente de la República estimó que la causa de utilidad pública que motivó la expropiación, tuvo su origen en las condiciones en que la quejosa obtuvo los créditos que el Banco de México le facilitó, pues de no haber mediado esas condiciones la utilidad pública no hubiera existido. Es, pues, claro que la utilidad pública perseguida por la expropiación se consideró

integrada tanto por la necesidad de “corregir los efectos inconvenientes de tales operaciones” y de cuidar que “la desviación no prevalezca”, como por la conveniencia de que “la empresa creada con dinero de esa procedencia opere en provecho de los obreros y campesinos que en ella prestan sus servicios y deje así de tener finalidades de lucro particular para convertirse en fuente económica que aproveche a núcleos sociales de importancia, colocándose al Ingenio del Mante en condiciones similares a las del Ingenio “Emiliano Zapata”, que el Gobierno Federal ha establecido en Zaca-tepec, Morelos, y en el que las utilidades se destinan para beneficio directo de los campesinos y obreros del Ingenio”. Debe, por tanto, resolverse la segunda de las cuestiones propuestas en el memorial de revisión que se analiza, en sentido adverso a las prestaciones de la parte recurrente. Ahora bien, como ningún agravio se formuló contra la declaración del inferior de “que no son exactas las apreciaciones hechas por el Ejecutivo en cuanto a los hechos expuestos en sus considerandos” y de que no “está declarada por el legislador como causa de utilidad pública, la circunstancia de que el Banco de México, S.A., haya hecho una mala operación de préstamo con la Compañía quejosa”, subsiste esta declaración en sus términos, esto es, que es inconstitucional pretender considerar como causa de utilidad pública que justifique la expropiación de los bienes de la quejosa, la necesidad de “corregir los efectos inconvenientes de tales operaciones” y de evitar que “la desviación prevalezca”.

Decimoprimerº: El estudio del tercero de los problemas enunciados debe principiarse por fijar el sentido y la extensión de la fracción IX, del artículo 1º. de la Ley Federal de Expropiación. En esta fracción se consigna la siguiente causa de utilidad pública: “La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad”. La expropiación de bienes de propiedad particular queda autorizada, en los términos de la fracción transcrita, en estos tres casos: a).- Cuando sean necesarios para la creación de una empresa de beneficio colectivo; b).- Cuando sean indispensables para el desarrollo e incremento de empresas de esa categoría que se hayan organizado y estén en actividad con antelación el acto expropiatorio; y c).- Cuando una negociación esté en vísperas de desaparecer y suspender sus actividades, con perjuicio de la colectividad. En los dos primeros casos la expropiación debe recaer sobre bienes que no estén destinados a la explotación de una actividad análoga a la de la empresa que se trata de crear o fomentar. En el último caso, por el contrario, la expropiación debe verificarse en los bienes de la negociación que tienda a desaparecer, como único medio de asegurar y proveer a su conservación. La condición que fija la norma legal de que la empresa sea “para beneficio de la colectividad” demuestra la afirmación que se acaba de hacer. En efecto, el beneficio que recibe la colectividad depende de la utilidad general que se deriva de los fines a que la negociación o empresa se dedique y no de las personas que la exploten en su provecho propio. Para la Ley, conforme al régimen económico-social que prevalece y garantiza la Constitución, es indiferente que la propiedad o explotación de las empresas cuyas actividades y fines redundan en bene-

ficio colectivo la asuma un solo individuo, una sociedad civil o mercantil o una cooperativa de trabajadores, pues tanto aquél como éstas gozan de la protección jurídica en todas las actividades industriales, agrícolas, comerciales, etc., que realicen dentro de las condiciones que marcan las leyes respectivas. En consecuencia, si una empresa está funcionando regularmente es claro que ningún beneficio obtiene la colectividad con la expropiación de sus bienes para entregarlos a otra empresa constituida por personas diferentes. Tampoco sería sensato pensar que el legislador pretendió autorizar la expropiación de los bienes de una negociación, para incrementar las actividades de otra negociación de la misma índole, ya que seguramente no ha querido que se proceda a la destrucción de una empresa con el fin partidista de proteger los intereses de otra. En consecuencia, la interpretación lógica del precepto que se estudia es la señalada, esto es, que para la creación y fomento de empresas de beneficio colectivo la expropiación no debe recaer sobre bienes destinados a una producción similar a la que se trata de crear o incrementar. Así, para la creación de una empresa constructora de caminos, sería contrariar la norma que se estudia si se expropiara la maquinaria de otra empresa destinada a la misma actividad. Si la voluntad del legislador hubiera estado determinada por la clase social de las personas que dirigieran y explotaran las empresas de que se trata, lo hubiera expresado con claridad consignando la siguiente causa de utilidad pública; la explotación por cooperativas de trabajadores de las negociaciones o empresas que funcionen en la actualidad o se organicen en lo sucesivo. Como no lo expresó así, notoriamente sobrepasa las funciones estrictas del intérprete al pretender dar a la disposición un contenido que no solamente no se desprende de su texto, sino que es contrario al régimen jurídico imperante. Ahora bien, la expropiación que es la más enérgica de las limitaciones al derecho de propiedad, está subordinada rigurosamente a las condiciones estrictas fijadas por las leyes especiales. Tanto el artículo 27 constitucional como la Ley de Expropiación no están inspirados solamente en el interés particular, puesto que aquél dé las bases y ésta, de acuerdo con esas bases, fija taxativamente los casos excepciones, en que porque una utilidad pública es reconocida y declarada con las formalidades legales, el bien puede ser sustraído al dominio del particular. En la especie, es forzoso reconocer que la expropiación de los bienes de la quejosa no se efectuó por la causa de utilidad pública a que se refiere la fracción IX del artículo 1º. de la Ley de Expropiación. En efecto, se arguye en el escrito de agravios que: “El Poder Ejecutivo de la Unión, en su Decreto expropiatorio de dieciocho de febrero de mil novecientos treinta y nueve, consideró que tratándose de la negociación agrícola-industrial destinada a la producción de azúcar y alcohol que fue propiedad de la quejosa, organizada económicamente en función de empresa, cooperativa, integrada por los obreros y campesinos que prestaban sus servicios en tal negociación, significaba crear una empresa en beneficio colectivo”. Esta argumentación es en absoluto equivocada, porque como se vio en párrafos precedentes, el artículo invocado no autoriza la expropiación de una empresa en actividad para entregarla en

explotación a los obreros y campesinos que le prestaban sus servicios, ni puede significar “crear una empresa de beneficio colectivo”, el hecho de substituir en la explotación del negocio a una sociedad anónima por una sociedad cooperativa. Tratándose de sociedades cooperativas la Constitución las considera de utilidad pública, según la fracción XXX del artículo 123, cuando se organizan “para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”. Esto es, fuera de este caso, la creación de una cooperativa no puede considerarse como de utilidad pública y aún por lo que concierne a esta clase de cooperativas, no sería constitucional que el Estado las proveyera de los bienes necesarios a su objeto, mediante la expropiación de los bienes de construcción de fincas urbanas, por ser extraño al Constituyente un propósito de persecución y daño a los esfuerzos industriales de las personas físicas o morales, con el fin exclusivo de favorecer a las sociedades cooperativas. En consecuencia, también toca resolver la tercera cuestión en términos contrarios, a los perseguidos en el memorial de revisión y, por ende, debe desecharse el tercer agravio.

Decimosegundo: Demostrando que el Poder Ejecutivo carece de facultad soberana para interpretar y aplicar las disposiciones legales que establecen los casos de utilidad pública que justifiquen la ocupación de la propiedad privada, que la fracción IX del artículo 10.º de la Ley Federal de Expropiación fue aplicada inexactamente; que el Ejecutivo de la Unión invadió la jurisdicción del Estado de Tamaulipas al expropiar un ingenio azucarero ubicado en el territorio de esta Entidad; y considerando además, que subsisten las consideraciones de la sentencia de primera instancia, por no haberse expresado ningún agravio en su contra, respecto a que las irregularidades que se dicen cometidas en el otorgamiento por el Banco de México, de diversos créditos en favor de la quejosa, no constituyen una causa de utilidad pública que justifique la expropiación, debe concluirse que la resolución o acuerdo de once de marzo de mil novecientos treinta y nueve, firmado el cinco de junio del mismo año, es violatorio de los artículos 14, 16, 27, 49, 73 y 124 constitucionales, al haberse negado a revocar el acuerdo de dieciocho de febrero del año citado que expropió bienes de la quejosa aplicando inexactamente el artículo 10., fracción IX, de la Ley Federal de Expropiación, sin motivar y fundar la causa legal del procedimiento y vulnerando la soberanía del Estado de Tamaulipas. En esta virtud, procede conceder el amparo, contra dicho acuerdo o resolución, contra su refrendo y publicación, pues siendo inconstitucional aquel acto lo son también éstos, contra su ejecución, por el mismo motivo y contra todos los efectos y consecuencias que de ellos se deriven.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero.—Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Consejo de Administración de la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio “El Mante”, S.C., de P.E. de R.S.

Segundo.—Se modifica la sentencia de primera instancia en la parte sujeta a revisión.

Tercero.—Se sobresee en el presente juicio en cuanto a los actos consistentes; en el acuerdo de expropiación de once de febrero de mil novecientos treinta y nueve; en el refrendo, publicación y ejecución de este acuerdo.

Cuarto.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., contra actos del presidente de la República y de los Secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de la Economía Nacional, consistentes: en el acuerdo de once de marzo de mil novecientos treinta y nueve, firmado el cinco de junio del mismo año, por el que se resolvió que no ha lugar a revocar el acuerdo de expropiación de once de febrero del año citado; en el refrendo, publicación y ejecución de aquél acuerdo; y en todas las consecuencias y efectos que se deriven de esos actos.

Quinto.—Notifíquese, publíquese, con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así, por unanimidad de cinco votos por lo que hace a los puntos primero, segundo y cuarto resolutivos y por mayoría de cuatro de los ciudadanos Ministros Ramírez, Bartlett, Mendoza González y Carreño, por lo que respecta al punto tercero resolutivo, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo relator el ciudadano Ministro Carreño. El ciudadano Ministro Fraga fundó su voto manifestando su conformidad con los puntos primero, segundo y cuarto resolutivos sosteniendo, por lo que hace al agravio relativo a que el Poder Ejecutivo tiene facultad soberana en materia de expropiación, que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo sí tienen cierta discreción en las intervenciones que la Constitución les autoriza en materia de expropiación por causa de utilidad pública, pero que el Poder Judicial está también facultado para controlar el uso legítimo de aquella facultad discrecional; votó igualmente en contra del tercer punto resolutivo que sobresee el juicio respecto del Decreto expropiatorio, por considerar que la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo en que la sentencia funda el sobreseimiento sólo establece una causa de improcedencia cuando no se hayan agotado los recursos ordinarios; pero sin que esto signifique que el acto primitivo quede sustituido por la resolución en el recurso administrativo. El ciudadano Ministro Mendoza González votó de conformidad todos los puntos resolutivos, manifestando su adhesión a la opinión del ciudadano Ministro Fraga en lo que se refiere al control por la autoridad judicial de la facultad discrecional que tiene los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materia de expropiación por causa de utilidad pública. Firman los ciudadanos Presidente y Ministros que integran la Sala, con el Secretario que da fe.—Francisco Carreño.—Alfonso Francisco Ramírez.—Manuel Bartlett Bautista.—Gabino Fraga.—Octavio Mendoza González.—A. Magaña, Secretario.

EVOLUCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO*

Por EDUARDO PALLARES

Síntoma es de los tiempos la publicación del libro *El Juicio de Amparo*, cuyo autor es el talentoso abogado Ignacio Burgoa que, no obstante su juventud ha producido una obra enjundiosa. Sistemática, serena y bien documentada. Considero tal hecho como un síntoma, porque demuestra varias cosas que ponen de manifiesto una nueva conciencia del foro mexicano.

En efecto, el libro contiene un sincero y entusiasta elogio del mencionado juicio que el autor renovando las ideas de don Ignacio Vallarta, conceptúa muy superior al *Habeas Corpus* del derecho angloamericano. Esto revela un espíritu optimista que tiene fe en la eficacia de recurso de garantías y propugnándose de una amplitud mayor a sus aplicaciones. Después de que los gobiernos revolucionarios anteriores, al actual, habían destruido en el pueblo mexicano y más especialmente entre nosotros los abogados, la seguridad jurídica y al mismo tiempo habían demostrado la ineficacia del amparo, ahora surge de nuevo la confianza en el primer tribunal del país integrado por personas honorables que quieren ser magistrados antes que políticos revolucionarios, y a los cuales el actual presidente de la República les ha otorgado completa libertad de acción, a fin de que el Poder Judicial lo sea verdaderamente y goce de una independencia tan anhelada cuanto difícil de obtener.

Hace años, no pocos de los que nos ocupamos de cuestiones jurídicas, no sentíamos ningún deseo de escribir algo sobre el juicio de amparo porque lo veíamos pisoteado e ineficaz. La nueva generación siente las cosas de otra manera y, como el señor licenciado Ignacio Burgoa toma con entusiasmo la pluma no solo para hacer la apología de esa ins-

titución, sino también para analizarla en forma sistemática científica y por muchos conceptos digna de elogio. La rehabilitación de la obra magna de los constituyentes del 57, es síntoma evidente de que comienza a triunfar el régimen institucional, y que el dogmatismo revolucionario, arbitrario y antijurídico, está en vías de desaparecer. Por estas circunstancias, saludo con gusto la aparición del mencionado libro.

Existe en él otra particularidad digna de subrayarse que demuestra el afán de obtener por medios jurídicos, el respeto de la Constitución Mexicana, si no en su integridad si en gran parte de ella. El licenciado Burgoa sostiene la tesis de que el amparo no sólo sirve para los fines que tradicionalmente se le ha asignado, el respeto de las garantías individuales y de las soberanías local y federal, cada una en sus respectivas esferas de acción.

Por medio de una interpretación cuyo valor científico no es del caso analizar, pero que revela el vivo anhelo de poner bajo la salvaguardia del Poder Judicial la integridad de disposiciones constitucionales muy importantes, sostiene dicho letrado la siguiente tesis:

“... Para terminar el presente capítulo, haremos una síntesis de los casos en que tiene lugar el ejercicio de dicha acción tuteladora (la del amparo), y de los preceptos y disposiciones legales en general protegidos a través de ella: El amparo se ejerce (?):

a) Sobre los veintinueve primeros artículos de la Constitución. Fracción Ia. del Artículo 103; 101 de la de 57).

b) Sobre los artículos 11 (excepto la fracción VI), 118, 124 de la Constitución vigente (115, 112 y 117, respectivamente de la Constitución de 57), a través de las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.

c) Sobre artículos constitucionales diversos de los veintinueve primeros, que sin embargo, vienen a completar, ex-

* *El Universal*, 11 de mayo de 1943.

plicar, restringir o ampliar las garantías individuales que se enuncian en ellos, a través de este concepto (tesis de Vallarta).

d) Sobre los artículos 89, 78, 74, 76, 104 fracciones I, II y IV, 117 fracción VI, a través del artículo 16 constitucional, por lo que respecta al concepto de “autoridad competente”.

e) Sobre las leyes secundarias, de fondo y procesales, a través de los últimos párrafos del artículo 14 constitucional y de los preceptos relativos de la Ley de Amparo.

f) Sobre los artículos 71 y 72, a través del concepto de “leyes”, contenido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, y en general sobre todos los preceptos de la Constitución, en función del carácter de constitucionalidad que deben tener las disposiciones legales.

g) Sobre toda la legislación, integrante del orden jurídico del Estado Mexicano, a través del concepto “causa legal” del procedimiento, fundada y motivada, contenido en el artículo 16 constitucional.

h) Sobre las diversas leyes ordinarias que desarrollan la competencia de las autoridades federales y locales en sus respectivos casos, de acuerdo con las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

Grande, es como se ve, la esfera de acción que le fija al recurso, pero no todavía lo bastante para satisfacer las aspiraciones del joven jurisconsulto quien hace suya la tesis del licenciado Emilio Rabasa y sostiene que “el medio más idóneo para dar en nuestra legislación constitucional el verdadero sentido y naturaleza a nuestro juicio de garantías, es precisamente la formulación de una declaración general que viniera a abarcar, haciendo procedente dichos juicio, en *todos los casos de violaciones constitucionales*, y que estaría concebida en estos términos: Procede el juicio de amparo contra toda ley o acto de cualquier autoridad que viole cualquier precepto constitucional, siempre y cuando dicha violación se resuelva en un agravio personal”.

Esta tesis, por muy avanzada que parezca serlo, no por ello deja de tener antecedentes en nuestra legislación. Se da el

caso frecuente de que los extremos de la evolución jurídica se tocan, y de que ahora se piensa en forma igual o cuando menos análoga a como se pensaba en 1824.

La Constitución de esa fecha tiene un precepto que dice:

Artículo 137: “Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes: ... V.—Conocer ... Sexto, de las causas de almirantazgo ... y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”.

Los legisladores de 24 quisieron dar a la Suprema Corte la competencia necesaria para conocer de cualquiera clase de infracciones a la Constitución y no sólo de las concernientes a las garantías individuales y a la invasión de las soberanías local y federal, aunque no se elevaron a la concepción del juicio de amparo, ni por aquél entonces se expidió la ley que exige el artículo transcrito con lo cual este quedó letra muerta.

Hay una materia en la cual descubro que el señor licenciado Burgoa no es consecuente con sus propias ideas. Sostiene, de acuerdo con las doctrinas del señor Vallarta que el amparo no procede para hacer valer en él la legitimidad de la autoridad de la cual dimana el acto reclamado, y distingue, con el jurisconsulto jalisciense, la legitimidad de la competencia porque realmente son cosas diversas; pero cambia de actitud cuando se trata de leyes, y entonces prohíja la tesis de Cooley y afirma que el amparo procede contra lo que el señor Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, licenciado Vicente Peniche López (quien, por cierto, reivindica a favor del constituyente yucateco Manuel Crescencio Rejón el honor de haber sido el primero que concibió el juicio de amparo con las características que ahora tiene) llama leyes *malas*, esto es, las que no son jurídicamente hablando verdaderas leyes aunque tengan la apariencia de tales.

¿Por qué no razonó el licenciado Burgoa de igual manera tratándose de autoridades? ¿No hay acaso autoridades *malas*?

LA INAMOVILIDAD JUDICIAL*

La Constitución de 1917 previó la progresiva implantación de la inamovilidad judicial; con tal fin dispuso en su artículo 94 que los Ministros de la Suprema Corte, electos ese mismo año, duraran en su cargo dos, y cuatro los que les sucedieran; a partir de 1923 “los ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos —rezaba el texto constitucional— cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior”.

En 1928, el precepto en cuestión fue reformado; en esa virtud, el número de los Ministros de la Corte subió de once a dieciséis, se prohibió que las remuneraciones del alto personal de la justicia fueran rebajadas, y se consagró, al parecer definitivamente, la inamovilidad. No obstante, el año de 1934 fue derogada sin mayor trabajo, gracias a una contrarreforma que fijó en término de seis años a Ministros, Magistrados y Jueces, y elevó a veintiuno el número de los primeros.

Al iniciar su período de gobierno el General Ávila Camacho, presentó entre otros proyectos de reformas constitucionales, uno que restablece la inamovilidad judicial. Sobra decir que, de acuerdo con la práctica seguida en los últimos tres lustros por el H. Congreso de la Unión, la iniciativa presidencial fue aprobada con prontitud, y remitida a las legislaturas locales para que la consideraran; también éstas se ajustaron a la costumbre establecida, y sancionaron la moción del Jefe del Ejecutivo con rapidez ejemplar. En ese estado se halla ahora, sólo pendiente de la declaratoria del Congreso Federal, que habrá de convertirla en ley. Los técnicamente presuntos, aunque seguros diputados pueden, en consecuen-

cia, hacer pinitos legislativos discurriendo entre ellos si conviene o no pronunciar la supradicha declaratoria, mientras suena desde lo alto la voz que decidirá, en única instancia, qué es lo que deben resolver. A tan inocente ejercicio se entregan, pues, en la actualidad.

Según información publicada en este diario el lunes 9, los presuntos asegurados se han dividido en dos bandos; sostienen unos que es mejor que los Jueces no sean inamovibles, por razones que se callan; afirman otros que la inamovilidad redundará en provecho de la buena administración de justicia, aunque no explican por qué, a condición de que se expida una Ley de Responsabilidades bien hecha. Hay lugar, por tanto, a la duda más atormentadora sobre el sentido en que se pronunciará la mayoría, al menos mientras no se deje oír el oráculo délfico “en labios” —como dicen los radiolocutores— del señor licenciado Medrano.

Los escépticos piensan que el problema es de poca monta. Supongamos que los legisladores inminentes movidos, cuando ya lo sean efectivos, por no importa que género de causas, proceden tal como lo hicieron en el caso del voto femenino sus antecesores —obedeciendo a quien sabe qué invisibles resortes— y nulifican el voto de las dos terceras partes de las legislaturas locales, por el sencillo medio de no formular la declaración a que serefiere el artículo 135 constitucional los Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito continuarán en sus cargos hasta el fin del período presidencial en curso, lo mismo que si fueran inmóviles. Pero imaginemos que el movimiento de innoto origen de los garantizados presuntos fuera, llegado el momento, en el sentido diametralmente opuesto; o dicho más a lo llano, que aprueban la reforma de artículo 94: hacia fines de 1946, o principios de 1947 el presidente de entonces, deseoso de tener un Poder Judicial de su agrado y conveniencia, presentará una nueva

* *El Universal*, 11 de agosto de 1943.

iniciativa de modificación al citado precepto, que suprimirá la inamovilidad judicial con tanta facilidad como en 1934.

La inestabilidad de la inamovilidad es irremediable, porque viene a ser una manifestación del desequilibrio práctico entre los poderes, que la teoría constitucional creyó equilibrar a hacerlos iguales en su interdependencia. Mientras el Ejecutivo sea el centro de gravedad real del Estado, procurará asegurarse lo mejor posible la cooperación —digámoslo con eufemismo— de los otros dos; y la inamovilidad judicial le resultará estorbosa.

Puede, no obstante, admitirse sin conceder la posibilidad muy remota de que perdure una reforma constitucional que haga inamovibles a los Jueces: aun faltaría preguntarse si conviene ponerla en vigor desde luego; si es recomendable imprimir perennidad, siquiera relativa, al presente estado de la judicatura, que no parece haber sido electa para que fuera vitalicia, o que si se la eligió con esa intención, no parece a todos tan merecedora de serlo como a quienes la designaron.

El alto personal de la administración de justicia es hoy, como siempre lo ha sido, en gran medida un producto político, entendido el término en todas sus acepciones, sin excluir las más caseras. Una judicatura digna de la inamovilidad exige

diferentes características, según la opinión más generalizada. Los hombres que la integren deben ir a ella por lo que alguien llamó una “ley de gravitación intelectual” aunada a otra, que todavía se cumple menos en los medios políticos, si cabe: la de gravitación moral.

De ahí que el tan mentado criterio político, que incluye desde los compromisos partidistas hasta los compadrazgo de indefinible especie, no sea el mejor para la elección de Jueces; sin embargo, aun pude tolerarse, habida cuenta de la casualidad, gracias a la cual se elige en ocasiones por política a un juzgador que merece serlo por otras causas, si sólo tiene efecto transitorio. La inamovilidad positivamente inamovible que hemos supuesto, por puro juego de imaginación, haría heredables y perdurables todos los vicios de la judicatura de origen político. En consecuencia, no es recomendable implantarla, sino a condición de que previamente se logre que se escoga a los jueces inamovibles de acuerdo con otro criterio.

Pero todo esto es fantasía: la declaración de la inamovilidad judicial seguirá siendo efímera, con tanta duración como el mandato del presidente que la proponga, mientras la democracia mexicana no se perfeccione lo bastante para que el Jefe del Ejecutivo deje de ser el único sol del sistema planetario gubernamental.

EL PODER JUDICIAL*

Ya no admite discusión de ningún género que el Poder Judicial debe ser en lo absoluto y a todas luces independiente, tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Legislativo. Desde luego, debe quedar establecido que para lograr tal necesaria independencia, el Poder Judicial no debe dimanar de ninguno de los otros dos poderes, y que los cargos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los de Magistrados en los Tribunales Superiores de las diversas Entidades federativas, no deben ser repartidos los primeros, graciosa-mente, por el Jefe del Poder Ejecutivo, ni por los diputados y senadores reunidos en asamblea de Congreso General, ni por los gobernadores, ni por los diputados de las legislaturas respectivas, los segundos. En el primer caso, los más altos funcionarios judiciales resultan, quiéranlo o no, siervos del Ejecutivo y, en el segundo, se convierten en instrumentos de muchos de los diputados y senadores hasta para el despacho de negocios turbios, violándose con los dos procedimientos el principio que debe permanecer incombustible en una demo-cracia; el de división de poderes.

ELECCIÓN DIRECTA

La elección, por sufragio universal, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los Magistrados de los Tri-bunales Superiores de los Estados, presenta también muchos peligros en un país en donde se lanzan acusaciones, no rebati-das, de venta de curules; pero los inconvenientes son mucho menores que los apuntados antes. En efecto, la intervención directa del Congreso en las elecciones de Ministros de la Cor-te, de Magistrados y de Jueces, ha sido funesta, dando lugar

a designaciones de favoritismos y provocando numerosos escándalos. Con todos su defectos, debe adoptarse el sistema de elección directa para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte y de los Tribunales Superiores de Justicia, en los Estados, para que la una y los otros hagan, la primera, las designaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, así como las de los Jueces de los mismos, y las otras, las de los Jueces correspondientes.

INAMOVILIDAD JUDICIAL

Una vez resuelta en tal forma la ardua cuestión del nom-bramiento de los más altos funcionarios del Poder Judi-cial, para que éste dimane del pueblo, debe procederse, sin vacilaciones de ninguna clase, al restablecimiento de la in-amovilidad judicial, conquista revolucionaria, mutilada bárba-ramente para satisfacer designios ruines de absorción de mayores facultades por parte de los integrantes de los otros poderes. Sólo de esta manera podrá obtenerse, a la mayor brevedad posible, la moralización de la justicia, por medio de funcionarios rectos e idóneos que no tengan que obedecer constantemente las consignas de aquellos a quienes deben sus cargos y que sólo pueden mantenerse en sus puestos a fuerza de una servil obsecuencia a las miras de los integrantes del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. Sólo así podrá ser saneado el personal inferior de la administración de jus-ticia, que ahora, salvo contadas y honrosas excepciones, dista mucho de cumplir con los altos deberes que tiene encomendados y que ha convertido los tribunales en un mercado pes-tilente. El clamor es grande contra esa corrupción y urgentes remedios radicales.

* *La Prensa*, 11 de agosto de 1943.

VOTO DE CONFIANZA DE LA C. T. M. A LA C.N.C. Y AL SENADO CONTRA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA*

El Comité Nacional de la C.T.M., presidido por el líder Fidel Velázquez, acordó hacer las siguientes declaraciones respecto del problema creado por algunos fallos de la Suprema Corte de Justicia, en materia de derecho obrero.

En diversas ocasiones, la Confederación de Trabajadores de México ha hecho patente su protesta por las ejecutorias inconstitucionales y las actitudes de provocación que han dictado y asumido algunos de los CC. Magistrados de la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con perjuicio de las clases desposeídas, y de la paz social necesaria para lograr que cristalicen en realidades los postulados de unidad nacional, que preconiza el señor presidente de la República.

Gentes interesadas en que perdure el estado de cosas que se crea con la expedición de esas ejecutorias, han venido pugnando para que se continúe impunemente en contra de la Revolución esa labor de zapa, que propicia la restauración de situaciones de injusticia y de opresión que vivió el pueblo durante el porfirismo. Hemos podido observar que esas personas califican la actitud que hemos asumido en contra de algunos de los señores Magistrados: de injusta, de sectaria y de impopular, porque, según ellas, no perseguimos otra finalidad que la de despojar a esa Institución de sus características de órgano soberano y justiciero del Estado, a fin de convertirlo en instrumento de los designios unilaterales de la clase por nosotros representada.

Podemos afirmar que ese calificativo es injusto, pues los graves cargos lanzados el día de ayer en el H. Senado de la República en contra de algunos de los CC. Magistrados de la Segunda Sala, ponen de manifiesto la verdad y la

justicia de nuestra protesta; y ponen de relieve, aún más, que es cierto que como desde hace tiempo lo hemos venido afirmando, el más alto Tribunal de la República, por virtud de la conducta de algunos de sus integrantes, se ha transformado en un instrumento de injusticia y de agitación que con sus resoluciones está dando al traste, no sólo con los preceptos constitucionales, sino hasta con las más elementales conquistas que legara al pueblo la Revolución Mexicana.

Con motivo de la situación que nos ocupa, cabe advertir que en la conciencia de todo el mundo, es una verdad incontrastable la sinceridad con que los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, han procedido respecto de todas las clases sociales y partidos políticos, cuando se ha tratado de demostrar, con hechos, que hay sinceridad, cuando se habla de patriotismo; de liquidación de diferencias y de odios de partido; y sobre todo cuando se hace la exaltación de la política unitaria que da fisonomía al régimen actual.

Nadie ignora que sin el consenso de esos dos Poderes, habría sido imposible la integración de la H. Suprema Corte de Justicia, con algunas de las personas que ostentan en la actualidad el título de Magistrados.

Integrada la Corte, no sólo con elementos adictos al régimen y al Partido de la Revolución Mexicana, sino también con gentes desafectas a ambos y hasta con elementos políticos que militaron destacadamente en el Partido Contrario durante la campaña política presidencial pasada, era de esperarse que como una demostración, ya no de reciprocidad, sino de simple reconocimiento a la buena fe y a la sinceridad que se puso en un acto de generosa fraternización patriótica por el elemento revolucionario, la conducta de esas personas que se significara siquiera por su respeto a la Constitución que juraron cumplir, y no por alardes de suficiencia y de injusticia con que se marginan las ejecutorias ilegales que expedien, en

* *La Prensa*, 24 de septiembre de 1943.

un vano intento de cerrar el paso a la justicia de la Revolución que encarnada en las reinvidicaciones y decisión del pueblo es la única capaz de forjar la estructura de un México auténticamente progresista e independiente, y de poner término al estreguismo, a la simulación, al despojo y a la explotación inicua de que hacen objeto al pueblo y a la Patria sus eternos explotadores.

Desgraciadamente no ha sido así. La mayoría de los fallos que ha producido la Cuarta Sala, además de ser inconstitucionales son inhumanos; y con la expedición de ellos se han limitado las posibilidades de defensa y de lucha de la clase trabajadora, se ha limitado y pretendido hacer nulo el radio de acción y el esfuerzo de las organizaciones sindicales revolucionarias.

Por lo que hace a las ejecutorias de la Segunda Sala expedidas en materia agraria, con vista a las denuncias hechas por el H. Senado de la República, podemos afirmar que esos fallos lesionan profunda o irreparablemente a la nación, a la Revolución y a la clase campesina porque se hace perder a ésta última su confianza y su entusiasmo por el cultivo de la tierra; porque se le hace perder la fe en una Revolución que le dijo le entregaría la tierra para redimirlo; porque se le hace perder la fe en un Gobierno que como el presente ha respondido siempre al clamor popular que anhela la abolición de las situaciones de injusticia que propiciaron los latifundistas; porque no sólo se arrebata al campesino su patrimonio, sino que al ser devueltas sus tierras a los antiguos hacendados, se deja a los campesinos y a los familiares, después de haberseles despojado, en la indigencia y sumidos en la desesperación, exponiéndolos a las represalias de las Guardias Blancas y de los latifundistas. Y porque, en pocas palabras, en ambos casos, lo que producen las ejecutorias de la Corte es el desenfreno de los explotadores, el fortalecimiento de su ofensiva y el debilitamiento de los explotados y, con ello, el imperio de la injusticia y de la miseria, y, por último la radicalización de la lucha de clases.

Ante tan lamentable estado de cosas que se desenvuelve a pesar de los esfuerzos del elemento revolucionario, cabe

preguntar: ¿Acaso han pensado los señores magistrados de la Segunda y Cuarta Sala, responsables de esta situación, que cuando con el consenso de los dos Poderes se les designó como tales, privaba en los CC. Presidente de la República y diputados y senadores la idea de poner en sus manos los instrumentos de justicia para demoler con ellos la obra de una Revolución que tanto sacrificio y sangre costó a los obreros y campesinos a quien hoy se pretende despojar de sus conquistas y que son el principal sostén del Régimen Revolucionario que impera?

Cualquiera que sea el pensamiento de esos funcionarios, es indudable que la expedición de las resoluciones que comentamos implica una grave responsabilidad colectiva para todos los integrantes del Gobierno. Entendemos que la conciencia de esa responsabilidad es la que provocó el debate del día 21 del mes en curso, en el seno de la Alta Cámara. Pero pensamos que la sola denuncia de los graves males que pesa sobre la clase desposeída y la Revolución, por virtud de las circunstancias que anotamos, resulta ineficaz para poner término a una situación de agresividad e ilegalidad ya insopportable.

Si como esperamos, en defensa de las conquistas de la Revolución y de los obreros y de los campesinos, el H. Senado de la República está resuelto a obrar con energía y llevar las cosas hasta el fin para precisar y deslindar responsabilidades, y también para poner remedio a los males que apuntamos, la Confederación de Trabajadores de México al otorgarle un voto de confianza le protesta lo mismo a él que a la Confederación Nacional Campesina su sincera y entusiasta solidaridad para llevar al éxito una acción inaplazable ya en los momentos en que peligran las conquistas de la Revolución y deben defenderse a toda costa, por sobre las desviaciones, el rencor y los apetitos de venganza de gentes a quienes la Revolución creyó capaces de obrar si no con patriotismo, con equidad o, por lo menos, con decoro profesional.

México, D.F., a 23 de septiembre de 1943.

EL COMITE NACIONAL DE LA C.T.M.