

CAPÍTULO VIII

REFORMA AL AMPARO

Introducción del editor: desde su creación a nivel federal en 1847, y prácticamente hasta nuestros días, la evolución de nuestro juicio de amparo ha sido meteórica, exigiendo, obviamente, que la evolución normativa de dicha institución sea también muy veloz, y en ocasiones no se han podido emparejar. Desde los años treinta del siglo XX se planteó la necesidad de ampliar las capacidades del Poder Judicial de la Federación respecto del amparo, lo cual se vio reflejado en dos anteproyectos de 1941 y 1945, bajo la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, promovidos desde la Procuraduría General de la República, encabezada por el licenciado José Aguilar y Maya.

Ambos anteproyectos no llegaron a concretarse en ley positiva; sin embargo, representan sólidos antecedentes de las reformas a nuestro juicio de amparo de 1951 y 1968, por lo cual es interesante analizar.

En ese momento, nuestro autor, Fernando Lizardi, se desempeñó como asesor del procurador general de la República, por lo cual los documentos que transcribimos a continuación obraban en el archivo personal de Lizardi, de donde los hemos tomado.

1. *Primer anteproyecto de reformas al amparo (1941)*

CC. SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE CIUDAD.

Por virtud de la aprobación que, en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental, fue otorgada, a la iniciativa del Ejecutivo federal, referente a introducir en nuestra legislación el principio de la inamovilidad de los funcionarios judiciales de la Federación del Distrito y de los territorios federales, éste se encuentra incorporado ya al texto de nuestro código supremo.

En la exposición de motivos de dicho Proyecto se dejó asentado (como una de las razones capitales invocadas para justificarlo) que al asegurarse a los miembros de la judicatura la conservación de sus investiduras, se les alejará los vaivenes de la política; se robustecerá el espíritu de independencia e

imparcialidad de que han menester para el leal desempeño de su cometido; se estimulará su sentido de probidad; y, merced al caudal de experiencia que el transcurso del tiempo les permitirá formar y enriquecer, se fomentará su idoneidad.

Mas, a pesar de la importancia notoria que en concepto del Ejecutivo tendrá, en caso de aprobarse, la modificación que se comenta precisa admitir que constituirá únicamente una solución parcial de los delicados problemas inherentes a la organización y funcionamiento de los tribunales.

Para que la reforma aludida produzca los frutos apetecidos, claro está que deberá ir acompañada de una serie adecuada de medidas de ejecución, entre las que ocupa principalísimo término la de una meditada selección de las personas llamadas a integrar los órganos jurisdiccionales de la Federación, Distrito y territorios federales. Pero, ello no será bastante para realizar el imperativo social de una recta y expedida administración de justicia. Por brillante que se suponga su capacidad, por grandes que resulten su eficacia y laboriosidad, por acendrada que sea su conciencia del deber, para todo funcionario judicial (hombre, al fin y al cabo) existirá siempre un límite que jamás podrá franquear: el que le marquen su tiempo y energías. Y si hay una sensible desproporción entre éstas y el volumen de asuntos que, de acuerdo con la ley le corresponde despachar, es inconcuso que, o los decidirá sin el cuidado y reflexión que ameritan, o no los resolverá con la prontitud de que requieran el restablecimiento de la paz social y las necesidades de los directamente interesados en la terminación de los conflictos.

La inamovilidad de los funcionarios judiciales tiende a solucionar por tanto una sola de las cuestiones (aunque tal vez la más importante de ellas) que se relacionan con el funcionamiento del Poder Judicial: la de mejor calidad de sus componentes. Pero ese sistema deja casi intacto el problema de la organización en abstracto de los tribunales, que es diverso al de los sujetos físicos que deben integrarlos.

Y como quiera que la estructuración de los órganos jurisdiccionales tiene que estar basada en una correcta graduación de ellos y en una bien calculada distribución de competencias (para lo cual será imprescindible atender a la índole, magnitud y número de asuntos que hayan de despachar los tribunales), el Ejecutivo Federal ha decidido complementar su anterior iniciativa y proponer hoy al Senado de la República por el digno conducto de ustedes, que se reformen los artículos 94, 102, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que después se indicarán.

Se estimó preferible formular destacadamente la presente iniciativa, en vez de incluirla en el anterior proyecto porque, mientras que en él se planteó

una cuestión que afecta por igual a la justicia de la unión que a la común del Distrito y territorios federales (inamovilidad judicial), el problema que se pretende resolver ahora atañe exclusivamente al Poder Judicial de la Federación. La organización de los tribunales comunes del Distrito y territorios federales es merecedora, ciertamente, de la más cuidadosa de las atenciones y tal vez me refiera a ella en fecha próxima, ejercitando la facultad que al Ejecutivo de la Unión otorga la fracción I del artículo 71 constitucional.

Si circunscribo, pues, la presente iniciativa al Poder Judicial de la Federación, ello obedece a las siguientes consideraciones:

A diferencia de los tribunales establecidos por los estados, Distrito y territorios federales (cuya función primordial estriba en declarar frente a los particulares cuál es la norma jurídica aplicable a una situación concreta, para reconocer o tutelar un derecho desconocido o conculado) la justicia de la Unión tiene una augusta misión que cumplir en la vida de nuestras instituciones democráticas: velar, en todo el país, por la observancia de las normas constitucionales; contribuir al mantenimiento del sistema federativo que nos rige y proteger a los individuos contra las posibles arbitrariedades del poder público.

De ahí que todo nuestro mecanismo político padezca un serio desequilibrio cuando el Poder Judicial de la Federación (que es por esencia, un órgano compensador de la fuerza de los otros dos poderes de la Unión y de los poderes de las entidades que la integran), abdica su autonomía, e impulsado por circunstancias políticas o personalistas que no quiere o no puede arrostrar, hace abandono de sus elevadas funciones. Pero la importancia misma de sus actividades revela que los miembros del Poder Judicial de la Federación deben rehuir, como igualmente peligrosos, de los extremos en que incesantemente están en riesgo de incurrir, el de complaciente solidaridad con los otros dos poderes federales que puede ser equivalente en el fondo a verdadera sumisión; y el de censura sistemática de todos los actos de aquellos (rayana en hostilidad y obstrucción) que sólo puede explicarse por vano orgullo o por pasión política. Sin embargo, por grave que sea la amenaza de que la judicatura federal sobreestima la importancia de su función, precisa declarar que sólo reconociéndola sin taxativas la respetabilidad que la Constitución le otorga, se podrá conseguir la consolidación de nuestras incipientes instituciones democráticas.

Por otra parte, la reorganización de los tribunales del Distrito y territorios federales puede ser llevada a cabo por el legislador secundario cuando, a su juicio lo demandan los intereses públicos; en tanto que una nueva estructuración de la justicia federal sólo podría realizarse por el Congreso de la Unión dentro de la rigidez de los actuales textos constitucionales que,

después de expresar limitativamente cuáles son los órganos jurisdiccionales de la Federación, descienden a detalles de mero procedimiento para señalar la competencia y grado de aquellos. En consecuencia, para que el legislador secundario esté en aptitud de operar una reforma de fondo en la estructura y funcionamiento de los tribunales federales, precisa modificar previamente los artículos de la carta fundamental que se oponen a dicha reorganización.

No obstante, el Ejecutivo Federal estima que, por feliz que pudiera resultar (atentas las presentes circunstancias) una reforma a dichos preceptos, si no se abandona en absoluto el sistema de fijación de competencias y grados implantado por la Constitución de 1917, acaso en un futuro más o menos próximo sería menester introducir una nueva modificación a los textos de la ley suprema. Por ello, juzga que la medida más aconsejable consiste en dotar a los preceptos constitucionales de la flexibilidad de que hoy carecen, a fin de capacitar al legislador secundario para que adopte en cualquier momento a las cambiantes necesidades sociales, la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

El aumento de la población, la complejidad en las relaciones sociales que ha traído aparejado el progreso de la técnica, [y] las mayores facilidades en los medios de comunicación, son causas que podrían explicar por sí solas el acrecentamiento de las controversias cuya solución esté confiada constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, es incuestionable que la multiplicación de los asuntos de la incumbencia del más alto de nuestros tribunales obedece en buena parte a las normas dadas por el legislador.

El juicio de amparo, cuyo pristino objeto era tutelar eficazmente los derechos del hombre, se fue extendiendo paulatinamente hasta declararse procedente en materia civil. A través de la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Constitución, la Suprema Corte se convirtió en órgano de control de legalidad de los actos de las autoridades de todo el país. Pero, el congestionamiento de negocios que sufre al presente la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco está motivado exclusivamente por la extensión que su jurisprudencia primero, y las leyes después, han otorgado al juicio de garantías. Uno de los factores que mayor influencia ha tenido en la situación actual es precisamente la rígida distribución de competencias y grados que señala el artículo 107 constitucional.

Dispone ese precepto, en efecto, que la Suprema Corte de Justicia conocerá la totalidad de los amparos que se promuevan contra las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles y penales y que será competente, asimismo, para decidir en revisión los amparos interpuestos contra actos de autoridad distinta de la justicia, o de actos de ésta, ejecutados fuera de juicio

o después de concluido. De esa suerte, se ha venido operando una verdadera centralización en la justicia. De las resoluciones dictadas por los veintiocho tribunales superiores de justicia de los estados y de las del Distrito y territorios federales, la Corte puede conocer, sea a través del amparo directo, bien del amparo en revisión. Las leyes o actos del Congreso de la Unión y de las veintiocho legislaturas de los estados son susceptibles igualmente de ser impugnados en la vía de amparo ante los jueces de distrito, y pueden llegar también al conocimiento de la corte, mediante la interposición del recurso de revisión. Lo propio cabe decir de los actos del Poder Ejecutivo Federal, de los de los gobernadores de los estados y territorios federales, secretarios de Estado y jefes de departamentos autónomos, tribunales del trabajo, millares de ayuntamientos que existen en la república y autoridades policíacas.

Todo nuestro sistema político reposa en la concepción de la supremacía del Poder Judicial Federal como guardián de la observancia de los preceptos constitucionales, y la presente iniciativa parte de la base de que nada sería más inconveniente que restarle atribuciones. Al apuntarse, pues, la suma de facultades de que esté investiga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se señala, simplemente, que uno de los órganos jurisdiccionales que integran dicho poder centraliza, dentro del sistema en vigor, la administración de la justicia.

En contraste, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos del Norte (cuya Constitución Política fue el modelo en que se inspiraron nuestros legisladores) sólo conoce actualmente de unos cuantos centenares de asuntos; sin que sea posible válidamente establecer un parangón entre el número e importancia de las controversias del resorte de los tribunales federales del país vecino, con las que se ventilan en México.

Las competencias y grados de los tribunales federales, hecha abstracción del anterior inconveniente sería preciso que la Constitución, a efecto de proceder con el mayor acierto, se ocupara de detalles relativos a la naturaleza y trascendencia de los negocios, para determinar la competencia del más alto de nuestros tribunales. Ello le daría entonces, una fisonomía más propia de una ley secundaria que de corte fundamental. Prescindir en el texto constitucional de la indispensable referencia a la índole y magnitud de los asuntos para adoptar una fórmula genérica, conduciría a acoger el más insatisfactorio de los criterios, dentro del sistema de imponer severas limitaciones al legislador secundario. Establecer, por ejemplo, que la Suprema Corte tendría competencia para conocer de los amparos directos, y que los tribunales de circuito decidirían los amparos en revisión, sería un índice poco seguro de acertada solución. Efectivamente, en un gran número de amparos directos pueden versarse cuestiones patrimoniales de poca monta,

en que el interés público sólo muy lejanamente esté comprometido; y, en cambio, amparos indirectos (especialmente en materia administrativa) son susceptibles de afectar resoluciones o normas íntimamente vinculadas con la política general del Estado o con el bienestar común. El amparo directo únicamente significa que el asunto ha pasado por el tamiz de un tribunal. Pero no siempre lo que ha sido materia de un litigio es de más trascendencia para el interés público, que lo que no lo ha sido.

De ahí que la reforma que propongo se introduzca tienda a capacitar al legislador secundario para que tomando en cuenta el número, naturaleza y significación de las controversias, constitucionales que se susciten por violación de garantías individuales, opera una adecuada redistribución de competencias. En los términos de la presente iniciativa, se suprime simplemente la regla⁶⁴ de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha de conocer, forzosamente, de la totalidad de los amparos directos y en revisión. Se abandona, pues, a la discreción y medida del Poder Legislativo, determinar qué juicios de garantías ameritan ocupar la atención del más alto de nuestros tribunales, cuáles casos deben ser del conocimiento de los tribunales de circuito y cuándo han de ser competentes los juzgados de distrito. Se mantiene intocado por tanto, el principio de supremacía del Poder Judicial de la Federación; pero, sin que ello implique anulación o menoscabo de las facultades de la justicia de la unión, se trata de capacitar al Congreso para ampliar la jurisdicción de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, si es que así lo estima oportuno. Nada más distante del espíritu del Ejecutivo que el propósito de alterar, en detrimento de la justicia de la Unión, al equilibrio de poderes establecido en la Constitución.

No se oculta al Ejecutivo Federal que la organización y graduación de los tribunales que habrá de efectuarse en consonancia con las anteriores ideas (si es que ellas merecen la aprobación legislativa) deberá ser materia de concienzudo estudio; pero confía en que se podrá elaborar, sin perjudiciales festinaciones, un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que siente las bases para un recto y expedito despacho de los asuntos que le conciernen. En la elaboración de ese proyecto de ley, necesariamente habrán de tomarse en cuenta las circunstancias y detalles de todo orden que sirvan para indicar el criterio más certero a seguir y que no podrían mencionarse en el texto constitucional, a menos de desnaturalizar su esencia.

Sin embargo, y para continuar circunscribiéndome a la materia del amparo, conceptúo pertinente sugerir a esa Cámara que en los tres casos es-

⁶⁴ Lo que en la actualidad se conoce como “fracción” de un artículo, nuestro autor la llama “regla”.

peciales a que a continuación me refiero, el legislador secundario no puede privar de interceder a la Suprema Corte de Justicia.

1o. Cuando en el juicio de garantías se reclame la constitucionalidad de una ley federal o local

2o. Cuando se reclame la violación directa de algún precepto constitucional; en la inteligencia de que no habrá violación directa, si la infracción constitucional sólo resulta del quebrantamiento de una disposición legal secundaria; y

3o. Cuando la autoridad responsable integre un órgano jurisdiccional federal, sin más superior jerárquico que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las dos primeras excepciones están determinadas por la naturaleza estrictamente constitucional de los asuntos. La tercera se encamina a evitar que un órgano jurisdiccional inferior conozca en amparo de los actos de su superior, como acontece actualmente con los jueces de distrito, que tienen competencia para los amparos indirectos interpuestos contra los magistrados [unitarios] de circuito.

El Ejecutivo Federal juzga que, como un complemento obligado del sistema que se propone, es conveniente que la ley secundaria fije las formalidades relativas a la procedencia, interposición, sustanciación y decisión de un recurso, que se dará contra las sentencias definitivas que pronuncian en los juicios de amparo los tribunales federales interiores, cuando tales sentencias sean contrarias a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ese recurso precisa implantarlo, más que en interés directo de la parte que se estime agravuada con la sentencia de amparo, en beneficio de una uniforme interpretación de las leyes por la justicia de la unión. De otra suerte, no habría posibilidad práctica de formar jurisprudencia, para los amparos que no pueda conocer la Suprema Corte de Justicia directamente ni en revisión, pues que los diversos tribunales de circuito podrían sustentar sobre una misma materia tesis contradictorias. Pero, huelga casi aclarar que la competencia de la Corte quedará estrictamente circunscrita, en tales casos a la decisión de si ha habido o no apartamiento a la jurisprudencia de la propia Corte, sin que pueda ella sustituirse en ningún caso, a las otras atribuciones de los tribunales federales en las demás cuestiones planteadas en el amparo de que se trate.

Otra de las adiciones que sugiero, propende a ensanchar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, capacitándola para conocer, en última instancia, de las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con

las potencias extranjeras, siempre y cuando tales controversias afecten los intereses públicos.

La noble y original institución del amparo (motivo de legítimo orgullo para nuestra patria) resulta irremplazable, ciertamente, cuando los tribunales federales se erigen en custodios de la legalidad de los actos de los otros poderes de la Unión y de las autoridades comunes de los estados, Distrito y territorios federales. Entonces, se impone la necesidad de un juicio extraordinario como único medio político y constitucionalmente permisible de compelir a las autoridades responsables para que declaren insubsistente los actos que de ellas se reclamen. Pero, si el juicio de garantías se endereza contra la decisión de un tribunal federal jerárquicamente inferior a la Suprema Corte, no existe razón para apartarse de las vías normales que el derecho procesal abre a la parte inconforme con una resolución judicial.

La reestructuración de un sistema de recursos en contra de las decisiones de tribunales federales inferiores recaídas en vía diversa a la del amparo ofrece, además, una ventaja adicional sobre el juicio de garantías. En éste, la justicia de la unión no puede sustituirse a la autoridad responsable para confirmar, modificar o revocar el acto reclamado; lo que prolonga inevitablemente, en muchas ocasiones, la decisión de los litigios. En cambio, a través de un recurso propiamente tal, la Corte podrá asumir plenamente las facultades del tribunal que haya pronunciado la sentencia recurrida y expedir la administración de justicia.

Claro está que de aprobarse la adición que se propone, quedará prescrita de rechazo la procedencia del amparo para aquellos casos de que puede conocer, en última instancia la Suprema Corte, pero no debe verse en ello precisamente un mal. Lo habría, si la improcedencia del juicio de garantías determinara un estado de indefensión para los particulares. Mas no puede decirse que haya inconveniente alguno de orden práctico cuando la Corte estará en aptitud de sustituirse al órgano jurisdiccional que haya pronunciado la resolución recurrida, con facultades para confirmarla, modificarla o revocarla. Por lo demás, habría resultado ilógico mantener abierto, en tales casos, el camino del amparo, cuando sólo podrían seguirlo los particulares, mas no la Federación como poder soberano. Establecer la procedencia del amparo para los particulares cuando han litigado ante los tribunales de la Federación y en contra de la propia Federación como poder soberano, daría margen a graves complicaciones de orden técnico en caso de que una misma sentencia fuere reclamada por ambas partes.

En otro aspecto, el sistema de recursos a que se alude brindará idénticas oportunidades de buen éxito a los particulares y al Estado en las controversias que se susciten entre ellos. En la actualidad, cuando la Federación litiga

como persona de derecho privado se ve incapacitada de la posibilidad de llevar sus controversias con los particulares al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que su contraparte siempre está en aptitud de poner en movimiento el más alto de nuestros tribunales, a través del juicio de garantías. De aprobarse, por tanto, la adición que se sugiere, se restablecerá la observancia de uno de los principios básicos en todo proceso: el de la igualdad de las partes.

Con independencia de las consideraciones precedentes, la medida que el Ejecutivo Federal propone posee antecedentes históricos en nuestro derecho patrio. Así, la Constitución de 1857 preceptuaba (artículo 100) que la Suprema Corte de Justicia sería tribunal de apelación o bien de última instancia, conforme a la graduación que hiciera la ley de las atribuciones de los tribunales de circuito y de distrito. Y la anterior disposición era correlativa en esencia, del artículo 138 de la Constitución de 1824.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal estima que no existe motivo razonable para que todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras hayan de llegar forzosamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sería incurrir en una grave contradicción pretender aligerar las labores de la Suprema Corte, desplazando a tribunales federales inferiores el conocimiento de un buen número de amparos e imponer, por otra parte, a la propia Corte la revisión de todos los fallos pronunciados por los tribunales de la Federación en vía diversa a la del amparo. Resulta conveniente en consecuencia, que la Carta Fundamental haga una primera selección de los asuntos resueltos por los tribunales federales que ameritan ser conocidos en última instancia por la Suprema Corte.

Existe, desde luego, toda una categoría de asuntos que no tiene porqué ser elevada a la decisión de la Corte en última instancia: la de los negocios en que, al tenor de la fracción I del artículo 104 constitucional, existe jurisdicción concurrente entre los tribunales federales y los comunes de los estados, Distrito y territorios federales. La circunstancia de que esas controversias sólo afecten intereses particulares hace innecesaria la intervención de la Corte, máxime cuando, (de aprobarse esta iniciativa) el legislador secundario atribuirá competencia a la propia Corte para conocer, atenta su importancia, de una buena parte de tales controversias en la vía de amparo.

Aun cuando el artículo 23 Constitucional capacita al legislador secundario para organizar tres instancias en los juicios criminales, la Federación y las entidades que la integran han proscrito, en términos generales, al recurso de súplica con cuya admisión se iniciaba al tercer grado. Por ende, de no excluirse los juicios penales federales de la regla que se fundamenta se

abriría sólo la puerta al Ministerio Público para pedir, sea la agravación de la pena impuesta por la sentencia de apelación, bien la condena de un procesado absuelto después de haber sufrido la sustanciación de dos instancias.

Por último, los tribunales del trabajo son, en cierta medida, órganos jurisdiccionales. Mas, cuando resuelven un conflicto de orden económico lo hacen atendiendo primordialmente consideraciones extrajurídicas. Sería pues, un error subordinar dichos tribunales del trabajo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un recurso.

Pero, cuando en vía diversa de la de amparo, se suscita una controversia entre una autoridad administrativa federal y un particular y esa controversia se ventila ante un tribunal federal inferior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es inconscuso que ésta debe estar capacitada para conocer de ella en última instancia. Ahora que el legislador secundario puede usar de su prudente arbitrio para determinar cuáles de esas controversias administrativas ameritan, por su significación, ocupar la atención del más alto de nuestros tribunales.

La reforma que se propone quedaría incompleta si no se modificara el artículo 94 de la Constitución de manera de permitir también al legislador secundario la creación de nuevos tribunales federales, al lado de los que desde el principio de nuestro sistema federativo vienen existiendo. De esta manera y sin necesidad de que en cada caso vuelva a tocarse la Constitución, podrá en lo futuro hacerse la gradual revisión de la estructura del Poder Judicial Federal, para adaptarlo a las cambiantes necesidades sociales. De modo especial, podrá abordarse así el problema de la justicia administrativa, pues aun cuando esta institución existe ya en ramas especiales (y ha mostrado su conveniencia, tanto para los particulares como para el Estado) falta respecto a ella la obra legislativa sistemática.

Por razones de congruencia con el sistema que se protocoliza, se propone la supresión de la parte final de la fracción I del artículo 104 y la modificación de la última parte del artículo 105 de la Constitución General.

Si la distribución de competencias y grados de los tribunales federales se difiere al legislador secundario, resulta injustificable que subsista la regla de apelación⁶⁵ de las sentencias de primera instancia para el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. Esa regla no ha sido óbice, desde luego, para que por encima de sus términos generales (que no admiten, en rigor de derecho, distingo alguno por parte del juzgador) continúe aplicándose el artículo 1340 del Código de Comercio y para que sea declarado en acatamiento a este precepto de derecho secundario, que sólo

⁶⁵ En el original está escrito *apelabilidad*.

son apelables en materia mercantil las sentencias dictadas en los juicios cuyo interés exceda de un mil pesos.

Dispone la parte final del artículo 195 constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá competencia exclusiva para conocer de los negocios en que la Federación fuere parte. No obstante el tiempo que lleva de estar en vigor dicho precepto, reproducción de una norma contenida ya en las constituciones de 1824 y de 1857, ni la doctrina ni la jurisprudencia han elaborado, hasta la fecha una teoría plenamente satisfactoria para determinar, con vista de las atribuciones del más alto de nuestros tribunales, cuando es parte de un juicio la Federación.

El criterio de que un asunto es del resorte exclusivo de la Suprema Corte cuando se afectan los intereses de la Federación como persona de derecho privado, obligaría al más alto de nuestros tribunales a avocarse al conocimiento de negocios de escasa significación pecuniaria, por el solo hecho de que un funcionario federal de ínfima categoría haya celebrado un contrato o ejecutado un acto que caiga dentro del campo del derecho civil. Decidir (como lo hacía el Código de Procedimientos Civiles Federales, de 6 de octubre de 1897), que la federación es parte cuando tenga que ejercitar derechos o cumplir obligaciones emanadas de la ley o de contratos celebrados por los secretarios de estado, siempre que en uno y en otro caso se afecten los intereses generales de la nación, es evadir la solución del problema, dada la ambigüedad de la fórmula “intereses generales de la Nación”. Todo ello sin contar con que controversias suscitadas con motivo de la interpretación o cumplimiento de los contratos, en que se hubieran contraído importantes obligaciones por el Estado, podrían escapar al conocimiento de la Suprema Corte, caso de no haber intervenido en su celebración un secretario de Estado. Y finalmente, repudiar la doctrina que distingue una doble personalidad en el Estado, conduciría al extremo de atribuir competencia exclusiva a la Suprema Corte para el conocimiento de todos los asuntos litigiosos en que hubiere intervenido un funcionario federal, prescindiendo en absoluto de su significación.

A juicio del Ejecutivo, la única solución apropiada consiste en mantener la regla de que los tribunales federales son competentes para conocer de las controversias en que fuere parte la Federación y encomendar al legislador secundario que, según el número, naturaleza e importancia de tales controversias, otorgue o niegue competencia exclusiva a la Suprema Corte para conocer de ellas en única instancia.

De modificarse la regla sentada por la parte final del artículo 105 constitucional, será preciso reformar también la parte final del artículo 102 de la carta fundamental para establecer que el procurador general de la Re-

pública intervendrá personalmente en los asuntos que sean de la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vez de hacerlo participar (como se hace actualmente) en todos los negocios en que la Federación fuere parte.

Las modificaciones que sugiero se hagan al artículo 107 constitucional, están encaminadas a:

- 1o. Realizar una más lógica y correcta ordenación de las materias.
- 2o. Suprimir la rígida distribución de competencias y grados de los tribunales federales, en el juicio de amparo.
- 3o. Acoger la jurisprudencia de la Corte en punto a procedencia del amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial.
- 4o. Equiparar en el texto constitucional y para los fines de sustanciación del amparo los laudos de los tribunales del trabajo y las decisiones de la autoridad administrativa recaídas al final de un procedimiento contencioso, con las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles, mercantiles y penales.
- 5o. Sentar reglas precisas acerca de los casos en que procede suspender la ejecución de los actos reclamados.
- 6o. Evitar que las autoridades judiciales señaladas como responsables, con ninguna de su ecuanimidad y en detrimento de las funciones que le están encomendadas, se empeñan en que prevalezcan sus propias opiniones sobre los puntos de vista del quejoso.
- 7o. Impedir que las autoridades judiciales responsables en los amparos penales desnaturalicen sus atribuciones, y asuman, en rigor, el ejercicio de la acción persecutoria que sólo compete al Ministerio Público; y
- 8o. Brindar oportunidades al Ministerio Público que haya gestionado el acto reclamado en su amparo penal, para que intervenga en éste.

Al lado de las anteriores reformas (concernientes todas a la organización, graduación y competencia de los tribunales federales) considero oportuno proponer a esa Cámara se adicione la fracción XXI del artículo 73 constitucional a fin de capacitar al Congreso de la Unión para que dicte las medidas tendientes a una más eficaz represión de la delincuencia en toda la república.

No se escapa al Ejecutivo que ella es producto en ocasiones de las inevitables deficiencias propias de toda organización social, cuando no mera manifestación de taras atávicas individuales o efecto de un impulso pasional. Sin embargo, para la generalidad de los casos, creo que de un eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sentencias y de una correcta ejecución de los fallos judiciales, depende fundamentalmente el buen éxito de toda política de prevención de la delin-

cuencia. Desde un punto de vista social, la pena continúa y debe continuar poseyendo cierto poder intimidatorio que inhibe al individuo a punto de cometer un delito.

Por ello estima el suscrito que un constante intercambio de informes, entre las autoridades policiacas de todo el país, acerca de los sujetos activos de delitos; una cooperación material recíproca de las autoridades federales y comunes para el esclarecimiento de quienes son los responsables de los hechos criminosos; una tentativa encaminada a que las legislaturas de los estados procuren, en puntos medulares, unificar sus codificaciones; y en general, un estado de auténtica y permanente colaboración entre las autoridades locales y las federales, son susceptibles de contribuir a que se abatan nuestros hoy elevados coeficientes de criminalidad.

Mas, la naturaleza de la carta fundamental; la imposibilidad de mencionar en ella con el pormenor deseable cuáles son las medidas generales que deben adoptarse para combatir la delincuencia y atento al peligro de incurrir en omisiones, se juzgó preferible el empleo de una fórmula genérica. No obstante, en la adición que propongo se cuidó escrupulosamente de respetar la soberanía de las autoridades judiciales de los estados y se proscriptió todo intento de centralizar la administración de la justicia penal.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 71 constitucional, tengo el honor de someter a la consideración y aprobación en su caso, del Poder Legislativo de la Unión, el siguiente proyecto de

DECRETO

Artículo único: Se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se expresan:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como para adoptar, en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país y señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación; en una Suprema Corte de Justicia; en los tribunales de circuito, juzgado de distrito y demás órganos jurisdiccionales que establezca el Congreso de la Unión; en el número y con las atribuciones que él mismo determine.

Art. 102. El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios de la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de ministros, diplomáticos y cónsules generales y en los demás asuntos que determine la ley. En los otros casos en que debe intervenir

el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema corte de Justicia de la Nación:

I. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados.

II. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro.

III. Conocer de los recursos que las leyes otorguen contra las sentencias definitivas que los tribunales federales inferiores pronuncien en los juicios de amparo, cuando sean contrarias a la jurisprudencia de la propia corte. En este caso, la corte deberá limitarse a decidir si ha habido o no quebrantamiento de su jurisprudencia.

Artículo 106. En los casos y términos que fijen las leyes, podrá asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

I. Conocer directamente o en revisión de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 103. Sin embargo, la ley no podrá privar de intervención a la Suprema Corte en los amparos que se encuentren en los siguientes casos:

1o. Cuando está impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local.

2o. Cuando se reclama la violación directa de algún precepto constitucional. No hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo del quebrantamiento de una disposición legal secundaria; y

3o. Cuando la autoridad responsable integre un órgano jurisdiccional federal, sin otro superior jerárquico que la misma Suprema Corte de Justicia de la nación.

II. Decidir, como tribunal de última instancia, las controversias a que alude la fracción I del artículo 104, siempre que las mismas se susciten entre una autoridad federal y un particular.

III. Conocer, en única o última instancia, de las controversias en que la Federación fuera parte.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se seguirán a instancia de la parte agravuada por medio de procedimientos y formas que determinará una ley que habrá de ajustarse a las bases siguientes:

I. En materia civil, mercantil y penal, el amparo procederá solamente:

a) Contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometía en ellas, o que cometida durante la secuencia del procedimiento, se haya agotado el recurso respectivo y quedado sin defensa el quejoso.

No obstante, esta regla podrá suplirse la deficiencia de la queja en un juicio penal cuando se encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

b) Contra actos en el juicio cuya ejecución cause perjuicios materiales o jurídicos de imposible reparación dentro del mismo juicio.

c) Contra actos de la autoridad judicial ejecutados fuera de juicio o después de concluido, siempre que su ejecución cause perjuicios materiales o jurídicos de imposible reparación.

d) Contra actos de la autoridad judicial que afecten a personas extrañas a juicio.

II. En materia administrativa y de trabajo y previsión social, el amparo sólo procederá contra los actos o resoluciones que no puedan ser recurridos legalmente, de modo de obtener plena reparación jurídica ante la misma autoridad que los dictó o ante cualquiera otra autoridad, sea o no judicial.

La procedencia del amparo contra resoluciones dictadas en esas mismas materias, dentro de un procedimiento que tenga las características de juicio en los términos de ley, se sujetará a las reglas establecidas por los incisos a), b) y d) de la fracción I.

III. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

IV. En los juicios de amparo, la suspensión se sujetará a las siguientes prescripciones:

a) En general, su procedencia se determinará tomando en cuenta la necesidad de conservar la materia del amparo, de evitar al quejoso perjuicios de difícil e imposible reparación, y de no impedir la ejecución de disposiciones de orden público.

b) En los juicios civiles y mercantiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza o constituye depósito o hipoteca para garantizar el pago de los daños y perjuicios que la suspensión ocasione, a menos que la otra parte diere contra garantía real o personal para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios.

c) En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva reclamada se suspenderá pro la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comu-

nicará, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad la interposición del amparo.

d) En los juicios de amparo contra cobros fiscales, la suspensión se concederá previo depósito, fianza o hipoteca, o bien sin ninguno de esos requisitos cuando, a juicio de la autoridad judicial, estuviere debidamente asegurado el interés social.

V. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva recaída en juicio civil, mercantil, penal o administrativa, o contra un laudo dictado por un tribunal del trabajo, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalará, la que se adicionará con las que indicara la otra parte, dando en ellas la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VI. En los casos a que se contrae la fracción V la justicia de la Unión dictará su fallo sin más trámite ni diligencia que el escrito de demanda, el que produzca la otra parte y el procurador general de la República o el agente que al efecto designare y sin comprender otra cuestión legal que la que la que la queja contenga.

VII. La sustanciación de los juicios de amparo en que se reclamen actos distintos de los mencionados en la fracción V, se limitará al informe de la autoridad responsable y a una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe. La sentencia causará ejecutoria cuando la ley no otorgue recurso alguno en su contra y cuando concediéndolo, no ocurriera los interesados al tribunal de revisión respectiva, dentro del término que la propia ley señale.

La ley secundaria fijará, asimismo, cuáles son las autoridades judiciales competentes para conocer del amparo en primer o único grado.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante la autoridad judicial federal competente, pudiéndose recurrir en uno y en otro caso contra la resolución que se dicta, ante el tribunal de revisión que determine la ley.

Si el tribunal federal competente para conocer del amparo no residiere en el mismo lugar en que radique la autoridad responsable, la ley determinará al juez ante el que se ha de presentar el escrito de demanda y lo facultará para suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma establezca.

VIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad competente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo y cuando admita garantía que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad con el que ofreciera la garantía y el que la protestare.

IX. Cuando el acto reclamado sea una sentencia o cualquiera otra resolución judicial, la autoridad responsable no podrá alegar ni interponer recursos

en el juicio de amparo. Estas facultades se concederán siempre a la contraparte o contrapartes del quejoso en el procedimiento que origine el amparo aun cuando sea de orden penal.

X. El Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo. Sin embargo, podrá abstenerse de intervenir en cualquier etapa del proceso, cuando a su juicio el caso de que se trate careciera de interés público.

XI. Si después de concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de aludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Ministerio Público Federal.

XII. Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de este sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. El Congreso de la Unión expedirá a la brevedad posible las reformas que, como consecuencia de la anterior modificación a los textos constitucionales, fuere indispensable hacer a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley de Amparo.

Artículo 2o. Mientras no se expidieren las reformas a que se contrae el artículo anterior, continuarán en vigor los textos constitucionales que se modifican y adicionan en virtud del presente decreto, en la parte que los mismos se refieren a organización, competencia y graduación de los tribunales federales.

Artículo 3o. El presente decreto comenzará a regir el mismo día de su publicación en el Diario Oficial.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.

Palacio Nacional, a

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Manuel Ávila Camacho.

2. *Anexo a la anterior*

Al lado de las anteriores reformas (concernientes todas a la estructura y competencia funcional de los tribunales federales) y considerando que la paz colectiva y el orden jurídico demandan la adopción de medidas tendientes a prevenir y reprimir la comisión de actos antisociales, propongo a esa Cámara que se adicione el artículo 73 constitucional en el sentido que después indico.

No se escapa al Ejecutivo que la delincuencia es producto, en ocasiones, de las inevitables deficiencias propias de toda organización social, cuando no mera manifestación de taras hereditarias individuales o efecto momentáneo de un impulso pasional. Sin embargo, para la generalidad de los casos, cree que de un eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sanciones y de una correcta ejecución de los fallos judiciales, depende, en gran parte, el buen éxito de toda política de prevención de la delincuencia. Y es que, desde un punto de vista social, la pena continúa y debe continuar poseyendo cierto poder intimidatorio que inhiba al individuo a punto de cometer un delito.

Por ello, se estima que un constante intercambio de informes, entre las autoridades policiacas de todo el país, acerca de los sujetos activos de delitos; una cooperación material recíproca de las autoridades federales y comunes para el esclarecimiento de quienes son los responsables de los hechos criminosos; una tentativa encaminada a que las legislaturas de los Estados procuren, en puntos medulares, unificar sus codificaciones penales; y, en general, un estado de auténtica y permanente colaboración entre las autoridades locales y las federales, son susceptibles de contribuir a una más eficaz represión de los delitos y de rechazo, a que se abatan nuestros hoy elevados coeficientes de criminalidad.

Mas, dada la imposibilidad de mencionar en la Carta Fundamental con el pormenor deseable cuáles son los medios aconsejables para combatir la delincuencia y atento el peligro de incurrir en omisiones, se juzgó preferible el empleo de una fórmula genérica. No obstante, en la adición que propongo se cuidó de respetar escrupulosamente la soberanía de los estados y se prescribió todo intento de centralizar la administración de la justicia penal.

De aprobarse la adición que sugiero, el Congreso de la Unión quedará facultado para adoptar, en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país, así como para señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

Más, por saludables que sean los efectos que socialmente produzca la eficaz represión de los delitos, resulta imprescindible admitir que las medidas tendientes a la prevención de la delincuencia deberán estar enfocadas singularmente a la desaparición o atenuación de las causas que la explican.

Aun cuando el hombre no pueda ser considerado como un mero producto inerte de fuerzas biológicas y sociales ineluctables, es inconcusó que un gran número de individuos está notoriamente incapacitado para resolver por sí mismo sus problemas y atender a la satisfacción de sus propias necesidades. Taras hereditarias; deficiencias en la educación; influjo del medio ambiente e imperfecciones inherentes a toda organización económico y social, son factores que acrecientan constantemente el ejército de inadaptados y delincuentes.

Desechada por el Estado contemporáneo la teoría de la selección natural que exaltaba la supervivencia del más fuerte y la desaparición del débil, reconocido que por indeclinables razones humanitarias la colectividad está obligada a proteger a todos sus miembros. Elementales consideraciones de defensa social reclaman imperiosamente el fortalecimiento de la función de asistencia pública, que es tanto más indispensable en nuestra patria, si se toma en cuenta el bajo nivel de vida de la generalidad de sus habitantes.

La magnitud del doloroso problema de protección a los desvalidos y la insuficiencia de los medios materiales de que se dispone para resolverlo, apuntan la necesidad inaplazable de que la Federación, los estados y los municipios unifiquen su acción, coordinen sus esfuerzos y sumen sus recursos, para estar en aptitud de obtener así un mejor rendimiento. Mas, la experiencia adquirida durante el tiempo que lleva de funcionar la Secretaría de la Asistencia Pública revela que la dispersión de actividades en la materia continuará subsistiendo indefinidamente, si no se sientan las normas jurídicas adecuadas a corregir la situación presente.

Dentro del régimen constitucional que nos rige, el Congreso de la Unión no está capacitado para fijar la política a seguir en el ramo de asistencia pública. En consecuencia, por aplicación de la regla contenida en el artículo 124 de la carta fundamental, debe concluirse que esta potestad está reservada a los estados, y que no existe siquiera, competencia concurrente entre ellos y la Federación.

A efecto de capacitar al Congreso de la Unión para que pueda dictar las normas que hagan más fructífera la gestión de las autoridades federales de los estados y municipales en la materia de asistencia pública. Es menester por tanto adicionar el artículo 73 Constitucional.

Ahora bien, cerca de las dos tercias partes del presupuesto de la Secretaría de la Asistencia Pública son cubiertas con los productos de una insti-

tución que canaliza correctamente el espíritu de juego a la realización de una noble finalidad: la Lotería Nacional. Los ingresos de ella, cada día en aumento, han permitido ensanchar o intensificar la órbita de acción de las autoridades federales. Pero, así y todo, hecha abstracción de los servicios de asistencia infantil que han comenzado a extenderse hasta los más remotos confines del país, las actividades de la Secretaría del ramo apenas si son conocidas fuera del Distrito Federal.

El bien cimentado crédito de la Lotería Nacional permite augurar que continuarán acrecentándose sus ingresos; pero ello sólo será posible realizarlo si se delimita, de una vez por todas, la competencia de las autoridades legislativas de la Federación.

El artículo 73 Constitucional no otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar para toda la República con exclusión de las autoridades locales, sobre loterías y juegos de azar. Sin embargo, ha sido práctica constante (admitida inclusive por las autoridades locales) que la Secretaría de Gobernación realice funciones de policía, en esta última materia, no sólo en el Distrito y territorios federales, sino también en otras entidades federativas, señaladamente en las zonas fronterizas.

Conviene consagrar por ende en el texto constitucional, el ejercicio de la política que ha venido siguiendo en el ramo el gobierno federal y sobre cuyas excelencias resulta celoso insistir.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que el Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 71 constitucional, tengo el honor de someter a la consideración y aprobación en su caso del Poder Legislativo de la Unión, el siguiente proyecto de

DECRETO

Artículo único. Se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se expresan:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la república sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito, loterías y juegos de azar, energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, asistencia pública y salubridad general de la república.

5a. Las leyes que expida el Congreso de la Unión distribuirán el ejercicio de la función de asistencia pública entre la federación, las entidades que la in-

tegran y los municipios y fijarán las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, cuidando de unificarlo y coordinarlo en toda la república.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse, así como para adoptar en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país y señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

El resto del articulado tomarlo intacto de la iniciativa original. Cuidar, sin embargo, de permutar la fracción II del artículo 106, por el texto siguiente:

Artículo 106

II. Decidir, como tribunal de última instancia, las controversias a que alude la fracción I del artículo 104, siempre que las mismas se susciten entre una autoridad federal y un particular. Se exceptúan las controversias del orden criminal.

3. *Observaciones al anterior Anteproyecto formulados por alguno de los ministros de la Suprema Corte*

En la fracción I del artículo 107, tal como se propone en el anteproyecto, se reúnen disposiciones que actualmente se encuentran en las reglas II y IX del artículo actual del mismo número. No se ve la necesidad de esa reforma en lo que a método respecta.

En el inciso a) de esa misma fracción se suprime el requisito de reclamar la reparación constitucional que actualmente existe, lo cual puede dar lugar a que aumente el número de amparos, que ya es demasiado grande, y quita, además, fijeza a los procedimientos del juicio en que se pida el amparo.

La fracción II que se propone, además de ser oscura, no da lugar al amparo en el caso de aplicación de principios generales de derecho. Como en la legislación actual sólo se autoriza la aplicación de los principios generales de derecho, a falta de ley expresa, no autoriza el amparo contra la inexacta aplicación de esos principios, haría que, en caso de falta de ley expresa, quedase con valor cualquiera arbitrariedad de las autoridades locales, lo cual sería peligrosísimo.

La fracción III exige en materia administrativa y de trabajo, que se agoten los recursos ordinarios y tiende a asimilar el amparo en esos casos al actual amparo directo. Esto puede quitar su valor al amparo, por no poderse pedir con la oportunidad necesaria.

La fracción IV da a la Suprema Corte una facultad⁶⁶ [...] gobierno el procurador y el Ministerio Público representante del mismo gobierno, lo

⁶⁶ En el texto original falta una hoja, la número dos, que corresponde a partir de este espacio, por lo tanto el párrafo es muy difícil de entender. *N. del E.*

que debería hacerse en que ningún funcionario federal designado como autoridad responsable en un amparo pudiese interponer revisión sin la autorización expresa del procurador. Naturalmente que esto último es en la actualidad una imposibilidad política. Pero en todo caso, desde el punto de vista técnico, sería sostenible en tanto que la reforma propuesta no lo es.

La reforma que se propone al artículo 14 de la Constitución consiste en suprimir de este precepto la frase: “a falta de ésta, se fundará en los principios generales de derecho”. Ahora bien, si no hay ley expresa aplicable, tampoco puede haber interpretación jurídica de ella y entonces cabe preguntar ¿si no se funda la sentencia en principios generales de derecho, debe fundarse en el capricho del juzgado, o debe quedar el negocio sin sentencia? Se ve pues, que la supresión que se propone es absolutamente indebida.

En cuanto al artículo 104, se propone como reforma suprimir la jurisdicción concurrente establecida para los casos en que la aplicación de leyes federales afecte sólo intereses de particulares, concediéndola exclusivamente a los tribunales del orden común de los estados, Distrito y territorios. Es notoriamente inconveniente conceder a los tribunales locales la facultad de interpretar las leyes federales y apenas si por razones de orden práctico, puede aceptarse la jurisdicción concurrente. Pero concederla a los tribunales locales es notoriamente contrario a la naturaleza de la ley federal y al espíritu con que fue concebida la autoridad de los poderes federales.

De lo anterior se infiere que las reformas propuestas fueron poco meditadas, pues si bien tienden a evitar algunas dificultades a la Suprema Corte y a disminuirle su trabajo, en cambio acaba con el amparo directo, que ha sido un adelanto. Da [además] a la Suprema Corte, facultades discrecionales incompatibles con la imparcialidad que debe tener: le atribuye el derecho de quitar arbitrariamente algunos asuntos del conocimiento de los tribunales de circuito y deja abierta la puerta a arbitrariedades de algunas autoridades, al quitarles la obligación de aplicar los principios generales de derecho.

México, D.F. 13 de agosto de 1941.

4. Memorándum del licenciado Fernando Lizardi dirigido al procurador general de la República José Aguilar y Maya

Me ha hecho usted el honor de pedir mi insignificante opinión sobre un proyecto de iniciativa de ley, que modifica y adiciona los artículos 102, 104, fracción I, 105, 106 y 107, fracciones II, VI, VIII, IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sobre las objeciones que dicho

proyecto de iniciativa formuló en lo particular el señor presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, licenciado Salvador Urbina. Agradeciendo profunda y sinceramente ese honor y me creo obligado a exponer mi opinión con toda sinceridad, por más que no me juzgo suficientemente capacitado para abordar y resolver debidamente los problemas entrañados en la iniciativa misma y en las objeciones que se le hacen; más si yo no emitiese opinión alguna y declinara la distinción que usted se ha servido hacerme, no correspondería yo debidamente a la confianza con que usted me honra.

El objeto y fundamentos de la iniciativa se encuentran debidamente extractados por el señor licenciado Urbina y por consiguiente, me voy a permitir desde luego copiar lo que dice sobre el particular tan distinguido letrado, a reserva de impugnar las conclusiones a que él llega y con las cuales no estoy conforme, por las razones que oportunamente se expresarán.

Dice el señor licenciado Urbina:

En la exposición de motivos se encuentran, en resumen, los siguientes postulados que voy a enumerar para después hacer el examen y juicio de los mismos: I. Una nueva estructuración de la justicia federal sólo podría realizarse por el Congreso de la Unión, dentro de la rigidez de los textos constitucionales que actualmente descienden de detalles puramente procesales. II. La iniciativa estima conveniente que se de en absoluto el sistema de fijación de competencias y grados implantados por la Constitución vigente y substituirlo por normas constitucionales con la flexibilidad necesaria y capacitar al legislador ordinario para adoptar en cualquier momento la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación a las cambiantes necesidades sociales. III. La actual rígida distribución de competencias y grados que señala el artículo 107 constitucional, ha sido uno de los factores que mayor influencia ha tenido en la situación actual de rezago en la Suprema Corte, ya que no existe un solo amparo de cualquier naturaleza y contra cualquier autoridad que no llegue y pueda llegar a conocimiento de la Corte. IV. Reconociéndose que no se trata de restar atribuciones a la Suprema Corte, se señala, sin embargo, que la misma centraliza dentro del sistema en vigor la administración de justicia. V. La solución consistente en una más adecuada distribución de competencia entre los órganos que forman la judicatura federal, es el más lógico y el más acorde con la tradición jurídica mexicana. VI. El Poder Legislativo determinará a su discreción de que asuntos debe conocer la Suprema Corte y de cuáles los tribunales de circuito y los jueces de distrito ampliando la jurisdicción de estos dos últimos. VII. Deben ser materia de concienzudo estudio de la organización y graduación de los tribunales federales en consonancia con los anteriores postulados. VIII. La Suprema Corte debe ser capacitada como tribunal de última instancia y en funciones diversas a las de amparo, de controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes fede-

rales, cuando tales controversias afecten los intereses públicos, para terminar así con el reciente debate sobre la procedencia de la súplica resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte anterior. IX. Esta última reforma deriva su justificación del principio básico procesal de la igualdad de las partes en todo juicio, puesto que no pudiendo acudir la Federación en la vía de amparo cuando se discuten sus actos de autoridad por otro tribunal, la reforma del artículo 106 propuesta daría satisfacción a tal principio básico procesal. X. Quedaría legítimamente excluido el juicio de amparo en los asuntos en que la Suprema Corte conociera en última instancia. XI. El procurador general de la República sólo intervendrá personalmente en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte.

Continúa diciendo el señor licenciado Urbina:

Como se ve de la enumeración de los postulados o tesis, resumidos anteriormente y que sostiene el proyecto de iniciativa, tratándose del juicio de amparo, se reduce a este fundamental postulado: Deben suprimirse de la Constitución los conceptos rígidos sobre competencia y graduación de la Suprema Corte de Justicia y de los demás tribunales federales, para dejar el criterio del legislador ordinario esa distribución de competencias y grados. Debe por otra parte, suprimirse el juicio de amparo en controversias sobre aplicación de leyes federales cuando aquéllas afecten los intereses públicos, dando atribución expresa a la Corte para conocer en única o última instancia, al arbitrio del Congreso de la Unión de tales controversias.

Una vez que el señor licenciado Urbina sintetiza en esos dos postulados los fundamentos del proyecto de iniciativa, procede a distribuirlos y se pronuncia contra el primero de ellos arguyendo que dejar a la ley secundaria la distribución de competencias y grados equivaldría a alterar el equilibrio político de los diversos poderes del gobierno, con mengua del Poder Judicial, pues no se concebiría:

[...] que las facultades o atribuciones de cualquiera de esos poderes fueran omitidos en la Constitución y delegados al legislador secundario; máxime cuando se proyecta dejar al árbitro de otro de los poderes, el Legislativo, las facultades y atribuciones de todos y cada uno de los órganos del Poder Judicial Federal, incluyendo en primer término, a la Suprema Cortes de Justicia. Al aceptarse el principio que se propone, quedaría efectuado el Poder Legislativo para llegar hasta hacer nugatoria la acción del Poder Judicial Federal y su completa nulificación, constituyendo con esto el más grave atentado al sistema tripartita de división de poderes a la supremacía judicial reconocida como base fundamental en nuestro código político.

No estoy conforme con la tesis sostenida por el señor licenciado Urbina porque no se trata de dejar al legislador secundario que determine las materias sujetas al Poder Judicial de la Federación que de todas maneras quedará expresamente determinadas por el artículo 104 de la Constitución, sino simplemente se le faculta para determinar las competencias y grados que sobre esos mismos particulares fijados en el artículo 104 citado, deben tener los diversos órganos del mismo Poder Judicial de la Federación, con lo cual se volverá el principio de división y equilibrio de poderes.

El argumento anterior es bien claro y sencillo. Pero más puede aclararse si se observa en los Estados Unidos donde la importancia de la Suprema Corte es tal que a los nueve ministros que la forman se les ha llegado a llamar los “nueve omnipotentes”, y en donde se ha llegado a decidir que “la Suprema Corte de Justicia lo puede todo, menos hacer de un hombre una mujer”. La fijación de competencias y grado se ha dejado por completo al legislador secundario en términos amplios todavía de los que propone la iniciativa a estudio. En efecto, el artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos que se refiere al departamento judicial, en su I Sección señala:

The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behavior, and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation which shall not be diminished during their continuance in office.

Lo que traducido al español significa:

El Poder Judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en aquellas cortes inferiores que el Congreso pueda de cuando en cuando ordenar y establecer. Los jueces, tanto de la Suprema Corte como de las cortes inferiores, durarán en sus cargos mientras observan buena conducta y recibirán, en los períodos establecidos, una compensación por sus servicios que no será disminuida mientras duren en el cargo.

La II Sección del mismo artículo 3 de la Constitución de los mismos Estados Unidos dispone:

The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority; to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls; to all cases of admiralty and maritime jurisdiction; to controversies to which the United States shall be a party; to contro-

versies between two or more states; between a state and citizens of another state; between citizens of different states; between citizens of the same state claiming lands under grants of different states, and between a state, or the citizens thereof, and foreign states, citizens or subjects.

Que traducido al español dice:

El Poder Judicial conocerá de todas las controversias de derecho estricto y de equidad, que se originen en esta Constitución las leyes de los Estado Unidos (leyes federales), y tratados hechos y por hacer, bajo la misma autoridad; a todos los casos que afecten a embajadores, otros ministros públicos y cónsules; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en que los Estados Unidos sean parte; a las controversias entre dos o más estados; entre un estado y ciudadanos de otro estado; entre ciudadanos de distintos estados; entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras, conforme a mercedes de diferentes estados; y entre un estado o ciudadanos de él y Estado extranjeros, o ciudadanos o súbditos de estos.

Por las transcripciones anteriores pueden verse que el único tribunal creado directamente por la Constitución de los Estados Unidos es la Suprema Corte y que la creación de los demás tribunales federales se deja al criterio del legislador secundario, con la sola salvedad de que serán tribunales “inferiores”. Es decir, que de una manera u otra deben depender de la mencionada Suprema Corte. Puede verse también que entre la Corte y esos tribunales inferiores el legislador ordinario está capacitado para repartir las materias de que debe conocer el Poder Judicial, salvo que algunas de ellas estén expresamente reservadas por la Constitución a la Suprema Corte de Justicia y sobre este particular debe decirse que las únicas que reserva la Constitución a la Suprema Corte son las mencionadas en el mismo artículo 3, cuando establece:

In all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls, and those in which a state shall be party, the Supreme Court shall have original jurisdiction. In all the other cases before mentioned, the Supreme Court shall have appellate jurisdiction, both as to law and fact, with such exceptions, and under such regulations as the Congress shall make.

Lo que, traducido al español, significa:

En todos los casos que afectan a embajadores, a otros ministros públicos o cónsules, y a aquellos en que un estado sea parte, la suprema corte tendrá jurisdicción original. En todos los otros casos mencionados antes, la suprema

corte tendrá justificación de apelación, tanto respecto al derecho como a los hechos, con las excepciones y según las reglas que se establezca el Congreso.

Para el lector poco versado en las ideas juristas anglosajonas, llama desde luego la atención que no se haya dado jurisdicción original a la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos casos en que los Estados Unidos sean parte. Esto se debe a razones que se expresarán cuando nos ocupemos de la Corte de Reclamaciones. Por lo demás, aun independiente de esa materia, se ve que la jurisdicción original de la Suprema Corte de los Estados Unidos según la Constitución de ese país es más restringida que la de nuestra en los artículos 105, 106 y 107, fracciones III a VIII inclusive.

Lo anterior bastaría para demostrar que, como antes se ha indicado, no obstante que la Constitución de los Estados Unidos ha dejado al legislador secundario la fijación de competencias y grados, para conocer de las materias de que debe ocuparse el Poder Judicial Federal, no por ello se ha alterado el principio de división de poderes, ni se ha menguado la importancia del Poder Judicial; sino antes bien se ha aumentado, como adelante se demostrará. Por lo que puede afirmarse que son infundados los temores que sobre el particular expresa el señor licenciado Urbina, con relación a una iniciativa que substancialmente tiende a dejar los artículos de nuestra Constitución que se establecen las bases para la organización de nuestro Poder Judicial, en una forma semejante a la adoptada en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América para la organización del Poder Judicial de la Federación de aquel país. Pero todavía más claro lo infundado del temor del señor licenciado Urbina y se advertirá mejor la necesidad y benevolencia de la iniciativa que se propone, si repasamos siquiera sea ligeramente, lo que el legislador secundario de los Estados Unidos ha hecho para la organizar ese Poder Judicial.

Por el Acta Judicial de 1789 se crearon las cortes de distrito y las cortes de circuito. Además de estas últimas, el Acta de 1891 estableció las cortes de apelación de circuito, y el Código Judicial de 1912 suprimió las primitivas cortes de circuito, dejando tan sólo las cortes de apelación de circuito. De consiguiente, en la actualidad, los tribunales federales, llamados regulares, están formados por las cortes de distrito, de las cuales puede decirse de una manera general que tiene jurisdicción de primera instancia. Las cortes de apelación de circuito, de las cuales puede decirse que tienen jurisdicción de apelación, y la Suprema Corte de Justicia, que además de la jurisdicción original que le asigna la Constitución tiene jurisdicción de apelación en aquellos casos en que el legislador secundario, no ha establecido que cause ejecutoria la decisión de los tribunales de circuito.

Además de esos tribunales federales regulares, el Poder Judicial de los Estados Unidos cuenta los siguientes tribunales: la Corte de Reclamaciones, la Corte de Apelación contra Aduanas y la Corte de Comercio.

La Corte de Reclamaciones, establecida en 1850, debe juzgar la mayor parte de las demandas sobre pago de dinero que se instauren contra los Estados Unidos sea parte demandada. Aquí cabe hacer la explicación ofrecida cuando hicimos notar que no se dio jurisdicción original a la Suprema Corte de los Estados Unidos para conocer de los litigios en que los Estados Unidos sean parte. La razón es que, según la teoría jurídica y política anglosajona, los Estados Unidos por su plena soberanía, no podían ser demasiantos litigios sino con su consentimiento, y como, por otra parte, cuando los Estados Unidos demandasen sólo lo harían por un seto de su libre voluntad, en ambas situaciones procesales la situación de los Estados Unidos es la de someterse a una jurisdicción por su propia voluntad y en este concepto, estaban en plena libertad, en uso de su soberanía, de someterse a la jurisdicción que mejor les pareciese.

Con semejante teoría, fue fácil llegar a la creación de la Corte de Reclamaciones, cuya existencia disminuye considerablemente el trabajo de la Suprema Corte y facilita a los particulares al ejercicio de sus derechos.

La Corte de Apelación contra las Aduanas conoce apelación de las resoluciones dictadas por los funcionarios de las aduanas. Las decisiones de esa Corte causan ejecutoria.

La Corte de Comercio fue creada por Acta de 18 de junio de 1910. Su jurisdicción, en algunos asuntos de comercio, es semejante a la que se daba para hacer cumplir o nulificar las decisiones de la comisión interestatal. Las sentencias de esta Corte son revisables en ciertos casos, por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Por lo anterior puede verse que el legislador secundario de los Estados Unidos no solamente no ha restado importancia al Poder Judicial Federal, sino que ha colocado bajo su dependencia tribunales de materia contenciosa y administrativas, que en los países europeos se consideran dependientes del Ejecutivo y no del Poder Judicial, por más que en esos mismos países se procure observar el principio de división de poderes.

Sobre este particular, no está por demás hacer algunas citas del interesante libro del señor licenciado Antonio Carrillo Flores denominado La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México:

Consumada la evolución cabe preguntarse ¿qué consecuencia real o jurídica de importancia, fuera de la puramente formal de una construcción orgánica derivada de adscribir a los Tribunales Administrativos al Poder Ejecutivo y no

al Poder Judicial sino hay liga alguna ni legal ni política entre los titulares del Poder y los órganos de jurisdicción? Ninguna que sea lesiva para los derechos de particular. Sostener por esto, como en el siglo anterior sostuvo Vallarta, que con el sistema continental se quebranta el principio de la división de poderes porque se reúnen dos o más de ellos en una sola persona, es popular una tesis sin valor actual alguno, aun dentro de la interpretación anglosajona y no francesa del principio de que se trata.

La transcripción anterior, que puede verse a páginas 162 de la edición de la obra citada hecha por Porrúa Hermanos, en la Ciudad de México, el año de 1939, viene a demostrar que el licenciado Carrillo, después de haber expuesto la necesidad de los tribunales en materia contencioso administrativa, necesidad con la que está de acuerdo el autor de este memorándum, no encuentra inconveniente en esos tribunales dependen del Poder Ejecutivo, conclusión con la que no está de acuerdo el suscrito, pues sin necesidad de entrar en una polémica sobre esta materia la sola consecuencia apuntada por el señor licenciado Carrillo y calificada de “puramente formal de una construcción orgánica” basta que sea preferible adscribir los tribunales administrativos al Poder Judicial y no al Ejecutivo, pues de simple sentido común el que sí se puede respetar en toda su integridad el principio político de la división de poderes, se respeta aun en la más mínima apariencia.

El mismo autor, en la misma obra y edición, página 169, refiriéndose a los tribunales administrativos de los Estados Unidos, dice textualmente:

La forma concreta de vincular estos cuerpos con los tribunales federales, depende de la ley especial que rija el caso, la que bien puede establecer la revisión o la procedencia de algunos de los recursos clásicos, particularmente el de certiorari. Sí puede notarse que por los principios que a partir de las leyes de 1916 y 1925 rigen la jurisdicción apelada, la Suprema Corte está obligada a conocer ni a través de apelación ni del Writ of Certiorari de todas las contiendas originalmente falladas por los cuerpos de que se trata, sino que como regla general provocar, termina en tribunales constitucionales inferiores a la Suprema Corte.

El criterio con que la suprema corte otorga el Writ, fue expuesto por el Presidente Hughes en la célebre carta que, en defensa de la situación existente y en contra del proyecto de Roosevelt para ampliar el número de magistrados, dirigido al senador Wheeler el 21 de marzo de 1937: “Bajo nuestro sistema federal, dijo cuándo los litigantes han obtenido la vista de sus casos ante los tribunales de primera instancia, el juez o jurado, según corresponda, ha fijado los hechos y la cuestión legal ha sido decidida; y cuando a la parte inconforme se ha concedido una apelación ante la Cortes de Apelaciones del circuito, los litigantes han obtenido la vista de sus casos ante los tribunales de

primera instancia, el juez o jurado, según corresponda, ha fijado los hechos y la cuestión legal ha sido decidida; y cuanto a la parte inconforme se ha concedido una apelación ante la Corte de Apelaciones del Circuito, los litigantes, en lo que respecta a sus intereses privados, nada deben esperar ya de los jueces. Si una ulterior revisión ha de tramitarse ante la suprema cortes, debe ser por el interés público que las cuestiones involucren. Semejante revisión tendría por ejemplo, el propósito de resolver conflictos derivados de decisiones contradictorias dictadas por diversas Cortes de Apelaciones de Circuito o por ellas y los tribunales de los Estados sobre puntos de derecho local; o el propósito de definir las cuestiones constitucionales o de fijar la interpretación de la legislación escrita por lo importante de los problemas jurídicos planteados. La revisión por la corte es, pues, en interés de la ley, de su adecuada exposición y afianzamiento, no en el mero interés de los litigantes.”, no es una cuestión de favor, sino de justa discreción judicial; de ninguna manera es factor decisivo la importancia de las partes o el monto del dinero comprometido en el pleito.

Mediante la aplicación de semejante criterio, incorporado, claro está, a las reglas de la Corte, Hughes concluye que “Puede con seguridad afirmarse que el sesenta por ciento de las solicitudes de certiorati, son absolutamente infundadas y nunca debieron formularse; veinte por ciento más, aunque con ciertos vicios de seriedad, no resisten un examen crítico. El resto, aproximadamente de otro veinte por ciento, merece u obtiene la concesión del recurso”.

La transcripción que procede es instructiva, no solamente porque fija la verdadera posición de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que no siempre tiene que resolver en definitiva, sino que nos explica también cómo los tribunales inferiores aun cuando estén capacitados para dictar sentencias que causen ejecutoria, se encuentran sujetos a la Suprema Corte por medio del Writ of Certiorari.

Por lo demás, no es esta la única manera como se hace depender de las cortes de apelaciones de circuito de las que siempre es presidente nato un ministro de la Suprema Corte de la organización especial de la Corte de Comercio, con las facultades que en ella tienen los jueces o magistrados de las cortes de apelaciones de circuito, hacen patentes la influencia que la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos tiene sobre los demás tribunales federales.

No es esta la ocasión de exponer en detalles la organización de los mencionados tribunales, pues para los efectos de este memorándum basta con lo que antes se ha dicho. Para concluir el tema que actualmente nos ocupa, sólo habrá que explicar por qué si la Constitución de los Estados Unidos, que ha servido de modelo a los diversos constituyentes mexicanos, sólo menciona en el Poder Judicial a la Suprema Corte dejando al legislador secundario el establecimiento de los tribunales federales inferiores, no se ha

seguido en México el mismo sistema, sino desde la Constitución de 1824, se ha establecido constitucionalmente que el Poder Judicial de la Federación está constituido por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito, y los juzgados de distrito.

En mi concepto esto se debió a una necesidad política, pues los constituyentes de 1824 se vieron sujetos a dos influencias: la de la tradición española, sin experiencia alguna en el federalismo y el deseo de imitar a las instituciones americanas, único ejemplo de federalismo digno de tenerse en cuenta. De allí que los constituyentes de 1824 temiesen que si dejaban mucha amplitud al legislador secundario para organizar los tribunales federales, éste, siguiendo la tradición española, los organizase absolutamente inadecuados y para evitar ese mal, copiado la legislación secundaria de los Estados Unidos de 1789, no sólo establecieren en el artículo 123 de los tribunales de circuito, y los juzgados de distrito, sino que en artículos posteriores de la misma Constitución de 1824, fijaron la competencia de unos y otros, descendiendo a verdaderos detalles absolutamente impropios de una constitución.

Razones análogas deben haber tenido los constituyentes de 1857, tanto más cuanto que, aunque ya en esa época se había establecido en Estados Unidos, pues data de 1855, la Corte de Reclamaciones, ésta estaba inspirada, como antes lo he manifestado, en ideas muy distintas a las nuestras sobre la posibilidad jurídica de demandar a un Estado soberano, de consiguiente, esa Corte de Reclamaciones no fue estimada por los Constituyentes de 1857 como modificatoria de la organización general del Poder Judicial Federal de los Estados Unidos, por lo cual no se consideró sino bien se estimó conveniente que subsistieran, establecidos por la Constitución misma en su artículo 90, los tribunales de circuito y de distrito, aunque ya no se fijó concretamente su competencia, pues esta quedó al criterio del legislador secundario en los términos del artículo 96.

En cuanto a los constituyentes de 1916 a 1917, puedo asegurar por haber sido uno de ellos que, debido al prestigio que tenía la Constitución de 1857, tratamos de modificar esta última lo menos posible y de limitar las reformas consignadas en la Constitución de 1917 a aquellos casos en que era notoria la necesidad de la reforma y a aquellos en que era preciso consignar un anhelo revolucionario. Por esta razón, cuando se discutió el artículo 94 de la actual Constitución, nadie objetó que además de la Suprema Corte se mencionarán en él a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito; tanto más cuanto que, debido a las reformas que a la tramitación del juicio de amparo en materia civil se hicieron en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, la última Suprema Corte legal,

o sea la que funcionó hasta antes del 26 de marzo de 1913, no dejó gran rezago de negocios. Era de esperarse que los nuevos tribunales tampoco las tuvieran, debido a la circunstancia de que según la Constitución actual lo establece al final de la regla X del artículo 107 constitucional, hay casos en que las sentencias de primera instancia dictadas en juicio de amparo causan ejecutoria, en tanto que, según el Código Federal de Procedimientos Civiles, el recurso de revisión se trataba de oficio en todo juicio de amparo. De consiguiente, como no era de esperarse un gran recargo en las labores de la Suprema Corte y como por otra parte, no se hacía sentir aun la necesidad de que existiesen tribunales exclusivos para lo contencioso administrativo, se dejó el artículo 94 en los términos en que está, estableciéndose en él que el Poder Judicial de la Federación estará formado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, con lo cual se le da a dicho Poder la rigidez que trata de evitar el proyecto de iniciativa que estamos estudiando.

Resumiendo todo lo dicho sobre el particular, el autor de este memorándum estima que puede concluirse que es infundado por completo el temor manifestado por el señor licenciado Urbina, consistente en que se adaptarse la iniciativa, la ley secundaria podría alterar el equilibrio político de los diversos poderes, con mengua del Poder Judicial, pues ya hemos visto que eso no sucede ni teóricamente, ni en la práctica, toda vez que en los Estados Unidos de Norte América, ha sucedido precisamente lo contrario, o sea que el legislador secundario ha puesto bajo la dependencia de la Suprema Corte a tribunales contencioso administrativo, que en los países europeos dependen del poder ejecutivo. Eso mismo sucedería entre nosotros. Por consiguiente, de adaptarse la iniciativa, en vez de menguar en importancia el Poder Judicial, se acrecentaría éste; y en esta virtud, el autor de este memorándum, desde este punto de vista, estima conveniente, reformándose convenientemente en el mismo sentido, el artículo 94 de la Constitución, que no aparece reformado en el proyecto de iniciativa.

La segunda de las reformas substanciales que se consignan en el proyecto de iniciativa consiste en dejar al legislador secundario la facultad de determinar los casos en que la Suprema Corte debe conocer de los actuales amparos directos y de las actuales revisiones, amparo y revisiones que están encomendados ahora en su totalidad a dicho alto tribunal. Por su parte, el señor licenciado Urbina, sin objetar expresamente esa reforma, sin duda alguna la rechaza ya que objetó, de manera general, la idea de dejar al legislador secundario la distribución de las competencias y grados entre los diversos tribunales federales que hayan de establecerse.

El autor de este memorándum, tomado en consideración que la reforma se refiere exclusivamente a la fracción I del artículo 106, la cual alude solamente a la fracción I del 103, que se ocupa de los juicios de amparo por violación de garantías individuales, estima que la iniciativa es plausible, pues es evidente que la Suprema Corte debe conocer de los amparos que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridad federal, ya que entonces se trata de cuestiones que afectan directamente a la organización de nuestra Federación. Pero cuando se trata de amparos por violación de garantías individuales, no hay razón teórica y probablemente tampoco política para hacer que la Suprema Corte conozca forzosamente de esos juicios.

En efecto, mientras se consideró que las garantías individuales protegían los derechos naturales del hombre y mientras estuvo en vigor el postulado sostenido por la Constitución de 1857 de que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, era natural que se encomendase al más alto tribunal de la nación el conocimiento de los juicios de que se trata; y no sólo, sino que como una consecuencia lógica de estas ideas, se estableció la revisión forzosa ante la Suprema Corte de todos los juicios de amparo. Más, posteriormente, cuando se ha reconocido que no existe propiamente el derecho natural y que las garantías individuales son simplemente limitaciones al poder público establecidas en beneficio de los particulares por razón de conveniencia general, esas garantías, sin perder su respetabilidad, dejan de ameritar la intervención del tribunal máximo, pues bastará con que se haga respetar debidamente la decisión del órgano jurisdiccional que haya resultado el caso.

Esta es la razón por la cual la parte final de la regla IX del artículo 107 de la Constitución establece que “La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte, dentro del término que fije la ley y de la manera que expresa la regla VIII”. Es decir, se acabó con la revisión forzosa, que era consecuencia directa de la teoría aceptada por la Constitución de 1857.

Siendo esto así, se preguntará: ¿por qué, entonces, se encomendó a la Suprema Corte la revisión, cuando el recurso fuese propuesto por alguna de las partes? ¿Por qué el autor de este memorándum no impugnó la parte final de la regla IX del artículo 107 de la Constitución como diputado constituyente, sino antes bien, en su discurso de 22 de enero de 1917 en que impugnó el voto particular de los señores diputados Heriberto Jara a Hilario Medina, quienes pretendían que no se estableciese el amparo en materia civil, el licenciado Lizardi parece apoyar la idea de que la Suprema Corte conozca de esos juicios?

Sobre este particular debe decirse que en ese discurso, el autor de este memorándum manifestó expresamente que la Suprema Corte debía conocer de los casos en que la Federación invade la soberanía de los estados y de aquellos en que los poderes de los estados invaden atribuciones de los poderes federales; pero respecto a los amparos por violación a las garantías individuales, dijo solamente:

Y tenemos por último, lo que nuestra Constitución muy merecidamente pone en primer lugar: las garantías individuales. En un juicio civil, lo mismo que en un juicio criminal, se pueden violar las garantías individuales; esas garantías individuales están establecidas por todos los estados y la Federación está obligada a hacerlas respetar. ¿Y cómo va a hacer respetar la Federación las garantías individuales, si no tiene tribunal que juzgue todos esos asuntos? [...]

Se ve pues, que el autor de este memorándum habló simplemente de “tribunal” y no de Suprema Corte, cuando se trató de amparo por violación de garantías individuales y habló de Suprema Corte cuando se trató de los otros motivos de amparo.

Pero, se insistirá, ¿Por qué no impugnó expresamente la parte final de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución?

La razón es de carácter práctico y no técnico: si a raíz de la Revolución se hubiese encomendado a un tribunal secundario el decidir en definitiva sobre amparos de violación de garantías, sus decisiones no habrían sido respetadas por muchas autoridades acostumbradas a obrar arbitrariamente durante la Revolución. Era preciso encomendar esas decisiones a la Suprema Corte y aun así, hubo varios casos de desobediencia. Y como por otra parte, se ha dicho ya que en aquella época no parecía que hubiese temor de que se recargara demasiado la Suprema Corte, era natural que ni el autor de este memorándum ni ningún otro diputado constituyente objetase la parte final del párrafo primero de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución; pero esto no significa en manera alguna que no sea plausible la reforma que en este sentido se consigna en el proyecto de iniciativa que estamos estudiando.

Corresponde ahora examinar lo relativo al recurso diverso del amparo que se propone como adición al artículo 106 de la Constitución y como quiera que en este tema el autor del presente memorándum tampoco está de acuerdo con el señor licenciado Urbina, conviene transcribir lo que este letrado dice, a fin de que se adviertan los errores de su argumentación.

Dice el señor licenciado Urbina:

En cuanto al otro postulado, consiste en suprimir el juicio de amparo, restableciéndose lo que antes se llamaba suplica, aunque fuese con nombre diverso, y capacitado a la Suprema Corte para decidir cómo tribunal en única y última instancia a juicio del Congreso de la Unión, las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de tratados celebrados con las potencias extranjeras, siempre y cuando dichas controversias afecten intereses públicos, es igualmente inadmisible en lo fundamental.

Si precisamente la iniciativa en su exposición de motivos proclama la no limitación del juicio de amparo, haciendo eco de la opinión general y con justificada razón, excluir del juicio de amparo a las controversias de que se trata, que serían principalmente las de carácter fiscal, por más que se quiera disfrazar con el concepto de “intereses públicos”, es un contra sentido con la citada tendencia de no limitar el juicio de amparo. Por otra parte, no es exacto que el principio básico procesal de igualdad de las partes sea bastante para excluir el juicio de amparo en las controversias de que se trata, ni menos para restablecer la tercera instancia en la Suprema Corte en tales controversias, puesto que el concepto constitucional y jurídico del juicio de amparo explica y funda suficientemente la aparente desigualdad en que se encuentra la Federación en juicios con particulares, de no poder acudir al amparo, cuando el individuo afectado si tiene expedito el camino, además de que las garantías individuales deben prevalecer en todo caso sobre cualquier supuesta desigualdad sobre todo cuando litigio o controveire un particular con el formidable contrario del poder público.

Si analizamos la argumentación que precede, encontraremos que la primera objeción del señor licenciado Urbina consiste en sostener que es un contrasentido el pretender suprimir al juicio de amparo en los casos propuestos, cuando en la misma iniciativa se asienta como un eco del sentir popular que no se debe restringir al amparo. Este argumento es doblemente erróneo, pues cuando la exposición de motivos del proyecto de iniciativa habla de no restringir el juicio de amparo, lo hace con el fin de no dejar “abandonados a los particulares a los abusos de las autoridades lugareñas”, y si en vez del amparo se da a los particulares otro recurso, que quizás sea más amplio, no se les deja en el abandono susodicho, sino que antes bien se les da un eficaz medio de defensa.

El segundo argumento consiste en sostener que se trata de restablecer el recurso de súplica en materia fiscal, aunque disfrazando este propósito bajo el concepto de “intereses públicos”. A reserva de ocuparme posteriormente de ese concepto, no puede menos que considerar el argumento del señor

licenciado Urbina como una mera suspicacia, ya que nada lo autoriza a suponer que sólo se trata de restablecer la súplica en materia fiscal.

Continúa diciendo el mismo letrado que el principio de la igualdad de las partes no es bastante para excluir el amparo en las controversias de que se trata. He apuntado ya que no se trata de suprimir el amparo, sino de sustituirlo por un recurso en que se pueda alegar lo mismo que se alegaría en el amparo y aún algo más.

Añade el señor licenciado Urbina que el mismo principio básico de la igualdad de las partes tampoco es razón para que se restablezca una tercera instancia ante la Suprema Corte en esas controversias. Sobre esto debe decirse que no se trata de una tercera instancia, pues dados los términos generales de la iniciativa, el legislador secundario es el que va a fijar los grados y en la adición concreta al artículo 106 de habla de “Decidir, como tribunal de única o última instancia [...]. Se ve pues, que lo de la “tercera instancia” simplemente se lo imagina el impugnador del proyecto de iniciativa.

Termina el señor licenciado Urbina diciendo que el concepto constitucional y jurídico del juicio de amparo explica y funda la aparente desigualdad en que se encuentra la Federación en juicios contra particulares, de no poder ocurrir al amparo, mientras ellos sí pueden hacerlo. Es cierto que la concepción constitucional del amparo explica la desigualdad y funda una resolución que deseche el amparo que indebidamente pida la Federación; pero no es menos cierto que la desigualdad existe y que, si puede establecerse un recurso que le sirva al particular para hacer respetar sus garantías individuales, y que pueda ser utilizado por la Federación para hacer valer sus derechos fiscales o de otra clase, no hay motivo alguno para que no se restablezca la igualdad procesal entre las partes.

Lo anterior demuestra suficientemente la poca solidez de la argumentación del señor licenciado Urbina y sería bastante en este memorándum, si sólo se tratase de refutar a dicho señor; pero como también se me pide una opinión personal sobre las reformas que se consignan en el proyecto de iniciativa, debo ampliar un poco este estudio por lo que respecta el recurso de que se trata.

La naturaleza misma del juicio de amparo explica la existencia de la regla primera del artículo 107 constitucional, que prohíbe que en las sentencias que se dicten en el juicio de garantías se haga una declaración general respecto a la ley o acto que la motivara. De allí resulta que cuando el amparo se ha solicitado no por violación de la letra misma de la ley, sino de su interpretación jurídica, al llegar la ejecutoria a la autoridad responsable, ésta está obligada a dictar una nueva sentencia en que aplique una nueva interpretación jurídica de la ley que se dijo violada, pero está en libertad de

aceptar cualquiera nueva interpretación que no haya sido expresa o tácticamente rechazada por la anterior sentencia de amparo. Esta circunstancia no es grave cuando se trata de interpretar la leyes de los estados, pues entonces nada es más natural sino que la autoridad responsable; o sea, la autoridad del estado, fije la interpretación que ha de darse a sus propias leyes; pero cuando se trata de leyes federales, y la autoridad responsable ha sido un tribunal local, se dejaría al criterio de ésta la interpretación de las ley federal, cosa que es contraria el espíritu de la fracción I del artículo 104 de la Constitución; y aun en caso de que los intérpretes de tales leyes sean tribunales federales, por ejemplo, tribunales de circuito, como hay varios tribunales de la misma categoría, podrían tener distinto criterio, y establecer interpretaciones distintas para la ley federal, lo cual es también notoriamente inconveniente. Por esta razón, el autor de este memorándum estuvo plenamente conforme con lo dispuesto en la parte final del primitivo artículo 104 de la Constitución de 1917, sin que le hayan satisfecho por completo las razones que dieron para suprimir el recurso de súplica que de una manera general establecía la fracción I del artículo 104 de la Constitución.

Dada la explicación anterior, es lógico que el autor de este memorándum simpatice con la reforma que se propone como adición al artículo 106 de la Constitución, sin que en su concepto sea necesaria la frase “siempre y cuando dichas controversias afecten a los intereses públicos”, pues bastará que se trate de interpretación de leyes federales, para que proceda el recurso que provisionalmente llamaremos de súplica.

Lo que importa al establecer ese recurso, es que su establecimiento no implique la pérdida del derecho que tienen los particulares a ser protegidos en sus garantías individuales y que no se multipliquen indebidamente las instancias de los juicios, todo lo cual dependerá, no de la reforma constitucional que se propone y que estamos discutiendo, sino de la ley secundaria que haya de dictarse en caso de que se acepte dicha reforma.

Por lo demás, la frase antes transcrita, y que se refiere a los intereses públicos, merece hasta cierto punto la censura que le hace al señor licenciado Urbina, pues es una frase demasiado ambigua y general, que se presta a muchas interpretaciones y sería preferible, en concepto del suscripto, usar alguna locución que sin ese carácter tan general, indicara correctamente los casos en que semejante recurso debe tramitarse y resolverse por algún tribunal inferior, el de circuito, por ejemplo, y cuándo debe resolverse por la Suprema Corte.

Sin que el autor de este memorándum trate de proponerlo, pues sería impropio el redactar de una manera semejante a una ley secundaria un precepto constitucional, estima que, para redactar debidamente la adición

que se propone al artículo 106 de la Constitución, y para evitar esa locución de “intereses públicos” que como antes se ha dicho, se puede prestar a muchas interpretaciones, no estaría por demás estudiar las disposiciones consignadas en las secciones 128 a 252 de los Estatutos Revisados que rigen actualmente la organización del Poder Judicial de los Estados Unidos de Norte América. Un estudio cuidadoso de esos preceptos, probablemente nos permitiría encontrar una expresión que sin vaguedad alguna, fije cuándo la Suprema Corte debe conocer el recurso provisionalmente llamado de súplica y cuándo son los tribunales de circuito los que deben resolverlo.

El señor licenciado Urbina se refiere finalmente a algunas otras modificaciones que se proponen para el artículo 107 constitucional, estimando que algunas de ellas no son aceptables porque obedecen al postulado de nueva distribución de competencias y grados, por lo cual, como él rechaza esa nueva distribución, rechaza también las reformas. No sucede lo mismo respecto de nosotros, porque aceptando el nuevo postulado, tenemos que aceptar como consecuencias indispensables esas reformas al artículo 107 de la Constitución.

Otras de esas reformas al precepto citado, son consideradas por el señor licenciado Urbina sin gran importancia y como una simple aclaración a los actuales preceptos constitucionales, aunque alude al peligro que entraña el principio constitucional de la suspensión bajo fianza. En nuestro sentir, esas modificaciones son lógicas, y aun cuando por sí solas no ameritarían una reforma constitucional, ya que hay otros motivos para emprender esas reformas, bien pueden aceptarse y proponerse las que el señor licenciado Urbina estima simplemente aclaratorias.

Sin embargo, habrá que modificar un poco la redacción que se propone para la regla IX, pues se habla en ella de jueces de distrito, cuya competencia debe dejarse a la ley secundaria, tanto más cuanto que, si se quiere ser consecuente con las ideas en que se funda el proyecto de iniciativa, es indispensable también, como antes se ha expresado, modificar el artículo 94 de la Constitución, en el sentido de no mencionar en él a los tribunales de circuito ni a los juzgados de distrito.

Por lo anterior puede verse que el autor de este memorándum es en general, partidario de la iniciativa de reforma de que se trata. Pero no desconoce que tal iniciativa al ser aprobada acarrearía una verdadera revolución en la organización del Poder Judicial y más grande aun en su funcionamiento. Revolución que no se justificará si no se tienen listas las leyes secundarias que hayan de realizar en la práctica la reforma constitucional que se proyecta. Leyes que ameritan un estudio muy concienzudo de las instituciones americanas que realizan en la práctica el funcionamiento de unos tribunales

organizados en una forma muy semejante a las que la iniciativa pretende dar a nuestros tribunales federales, y un estudio igualmente concienzudo de nuestras tradiciones y realidades jurídicas. Así pues, el autor de este memorándum no recomienda que se proponga la iniciativa de que se trata, mientras no se tengan debidamente estudiadas y preparadas las iniciativas correspondientes a las leyes secundarias respectivas.

Con lo anterior, creo haber dejado expuesta de la mejor manera que me ha sido posible, la opinión que bondadosamente me pidió el señor procurador general de la República, a quien una vez más hago patente mi sincero agradecimiento por tan honrosa distinción.

México, D. F. a 28 de abril de 1941.

5. Segundo Anteproyecto de reforma al amparo (1945)

El presidente de la república

PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 94, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 94. El Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en:
Una Suprema Corte de Justicia
Tribunales Colegiados de Circuito
Juzgados de Distritos; y,

El Tribunal Fiscal de la Federación y los demás tribunales que establezca, e incorpore, expresamente, el Congreso de la Unión, al Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos y a los que se atribuyan competencia para conocer de alguna o algunas de las materias que corresponden a ese poder de acuerdo con esta Constitución.

La organización y funcionamiento de los tribunales federales se determinará por la ley, con sujeción a las bases establecidas en esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en los términos que disponga la ley.

La remuneración que perciban los ministros, magistrados y jueces federales, no podrá ser disminuida durante su encargo, y sólo podrán ser removidos de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Art. 97. Los magistrados y jueces federales serán nombrados siempre por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero los nombramientos de los magistrados y jueces de los tribunales de lo contencioso administrativo establecido en los términos del apartado d) del artículo 94, los hará seleccionándolos de ternas que presente el ejecutivo federal.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados y jueces federales supernumerarios que expediten la administración de justicia y designará a alguno o algunos de sus miembros, o algún juez o magistrado federal.

Los tribunales y juzgados federales serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte de Justicia para que estos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las atribuciones que les señale la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás empleados que le corresponda, con estricta observancia de la ley respectiva. En igual forma procederán los magistrados y jueces federales por lo que se refiere a sus respectivos secretarios y empleados.

Art. 101. Los ministros, magistrados y jueces federales no podrán en ningún caso, ni aun separándose con licencia, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en universidades, asociaciones científicas, literarias o de beneficencia y los docentes. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Art. 102. En los casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes o abogados.

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán los juicios de amparo que se susciten por:

Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

Leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 104. Es facultad de los tribunales de la federación conocer de:

Las controversias de naturaleza judicial que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito y territorios federales.

Todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

Aquellas en que la Federación fuese parte.

Las que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación. Así como de las que surgieran entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado.

Las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.

Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, y

Los casos que atañan a la materia federal contencioso-administrativa, si así lo determina la ley.

Las sentencias y resoluciones en juicio antes de éste o después de concluido que causen perjuicios graves y se pronuncien en primera instancia, serán siempre recurribles ante el superior inmediato del tribunal que las dicte.

Art. 105. Es facultad privativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados.

Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro, y entre estos mismos tribunales y los del trabajo.

Art. 106. Es facultad también de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Revisar en los términos que señale la ley, las resoluciones que los tribunales federales inferiores pronuncien cuando sean contrarias a la jurisprudencia de la misma y ya no proceda en su contra recurso alguno.

Revisar a petición del Ministerio Público de la entidad afectada las resoluciones sin *ulterior recurso dictadas* por tribunales federales o locales, cualquiera que sea la acción intentada, en que deje de aplicarse por motivo de constitucionalidad, una ley federal o local. La sentencia que pronuncie la Suprema Corte de Justicia no afectará la validez de la resolución objeto de la revisión.

Decidir cómo tribunal de última instancia las controversias a que se refieren las fracciones I, párrafo primero, II, III, V, VI y VII del artículo 104. En los casos que señala esta fracción, la Suprema Corte tendrá potestad discrecional para aceptar o rechazar los recursos que las leyes establezcan, salvo cuando la controversia derive directamente de la Constitución. Para el ejercicio de esta facultad tomará aquella en cuenta la gravedad de las cuestiones que se discutan, el interés público o la necesidad de uniformar la jurisprudencia de los tribunales federales.

Art. 107. El juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formar que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en el grado y en los términos que disponga la ley de las controversias a que se contrae el artículo 103.

La ley no podrá privar de intervención a la Suprema Corte de los amparos siguientes:

Cuando esté impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local; y

Cuando se reclame la violación directa de alguno de los preceptos constitucionales. No hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo como consecuencia del quebrantamiento de una disposición legal secundaria.

La Suprema Corte de Justicia podrá discrecionalmente intervenir en casos distintos de los anteriores. Esta facultad la ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del artículo 106.

El amparo contra los tribunales colegiados de circuito no procederá sino en los casos y términos de la fracción II de este artículo.

En materia civil, mercantil, penal, del trabajo y de lo contencioso administrativo el amparo sólo procederá:

Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o reformados siempre que la violación de la ley se cometa en ellos, o que, cometida durante la escuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso de manera que influya en el resultado del fallo si, además, se han agotado los recursos procedentes.

Contra actos en juicio distintos a los previstos en el inciso anterior que causen perjuicios graves, siempre que, en su caso, se hayan agotado los recursos procedentes.

Contra actos fuera de juicio o después de concluido que satisfagan los requisitos del inciso anterior, y que si se refieren al cumplimiento de la sentencia definitiva pronunciada, pongan término a los procedimientos de ejecución; y

Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

En materia administrativa el amparo procederá contra los actos o resoluciones que no puedan ser reclamados legalmente, [a] modo de obtener plena protección jurídica ante la misma autoridad que lo dictó o ante cualquier otra autoridad, sea o no judicial.

La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes inconstitucionales, pero deberá oírse previamente en la forma que señale la ley al Ministerio Público de la entidad correspondiente.

Podrá además suplirse la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando se encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

La violación de las garantías de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante la autoridad judicial federal competente, pudiéndose recurrir, en uno y en otros casos contra la resolución que se dicte ante el tribunal de revisión que determina la ley.

Si el tribunal federal competente para conocer del amparo no residiere en el mismo lugar en que radique la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de demanda y lo facultará para suspender provisionalmente el acto reclamado.

Los actos reclamados en amparo podrán ser objeto de suspensión. En la decisión de ésta se tomarán en cuenta los elementos que aparezcan sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, la gravedad y dificultad de reparación de los perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros directamente interesados y el interés público que en su caso, exija la inmediata ejecución del acto. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que impliquen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22, y cuando de consumarse tales actos se occasionaren al quejoso perjuicio grave y se hiciere imposible restituirlo en el goce de la garantía invocada.

Cuando el acto reclamado sea una sentencia o cualquiera otra resolución judicial, la autoridad responsable no podrá interponer recursos contra la concesión del amparo. Esta facultad se concederá siempre a la contraparte o contrapartes del quejoso en el procedimiento que originó el amparo, aun cuando sea del orden penal. El Ministerio Público Federal tendrá facultad de interponer toda clase de recursos en los amparos en que se discuta la constitucionalidad de una ley federal.

El Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo. Sin embargo, podrá abstenerse de intervenir en cualquier etapa del proceso, cuando a su juicio el caso de que se trate carezca de interés público.

Si después de concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada a la autoridad competente.

La autoridad responsable será consignada al tribunal respectivo, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo.

Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19 contados desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de este sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención.

Art. 133. Los tribunales federales se ajustarán siempre a dicha Constitución, y los de las entidades federativas observarán también esta regla a pesar

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes locales. Los tribunales se abstendrán de aplicar las leyes que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare inconstitucionales en su jurisprudencia.

TRANSITORIOS

Artículo primero. La presente reforma constitucional entrará en vigor el día primero de enero del año 1946.

Artículo segundo. Para esta fecha, el Congreso de la Unión habrá expedido ya las leyes que sean consecuencia necesaria de la misma reforma.

Artículo tercero. Dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entre en vigor esta reforma, el Ejecutivo enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ternas respectivas para la designación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y ésta hará los nombramientos dentro de los diez días siguientes.

Artículo cuarto. La ley determinará la forma en que habrán de distribuirse los negocios que se encuentren pendientes de resolución en la Suprema Corte de Justicia, al entrar en vigor esta reforma.

ANEXO.

La suspensión se concederá discrecionalmente tomando en cuenta los datos que en el caso existan sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, su gravedad, los perjuicios de difícil reparación que pueda resentir el quejoso con la ejecución del acto, los que puedan resentir los terceros con la suspensión y el interés social que hubiese sobre la inmediata ejecución. Siempre se concederá tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución y en los casos en que, de consumarse el acto, se haría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía constitucional reclamada.

Art. 107. F. I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En los asuntos judiciales y en los administrativos que hayan sido materia de un procedimiento terminado por un laudo o sentencia, cuando se pide el amparo contra la resolución definitiva dictada, al concederse el amparo el tribunal que lo conceda se sustituirá a la autoridad responsable para pronunciar la nueva sentencia que ponga fin al litigio.

Art. 107. F. II. En los juicios civiles y penales salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceder ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación se cometía en ellas o que se haya cometido durante la secuela del procedimiento, si el acto u omisión violatorios puede influir directa o indirectamente en el resultado del fallo y siempre que esa violación haya sido recurrida por los recursos ordinarios procedentes.

La suspensión se decidirá tomando en cuenta los elementos que concurran sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, la gravedad y dificultad de reparación de los perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros directamente interesados y el interés público que en su caso exija la inmediata ejecución del acto. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que impliquen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22. En el caso de que de consumarse tales actos se occasionarían al quejoso perjuicio graves y haría imposible restituirlo en el goce de la garantía invocada.

6. Memorándum para los miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa Legislativo de la Procuraduría General de la República

La necesidad del planteamiento de la reforma del sistema judicial federal mexicano se da por supuesta en este memorándum. Más elocuentes que cualesquiera consideraciones de orden doctrinal, más aún que las mismas veces que del seno de la Suprema Corte se han elevado casi sin interrupción desde hace varios años, son las cifras que año por año recogen los presidentes del alto tribunal en sus informes.

Sin embargo, sería un grave error circunscribir el esfuerzo a la sola búsqueda de una forma que permita a la Suprema Corte “estar al corriente”. De ser ese el único propósito, el camino de la menor resistencia llevaría simplemente a proponer una nueva adición al número de las salas, con aumento de ministros o (como a veces se ha sugerido) mediante la mera eliminación de la exigencia constitucional de que sean cinco los componentes de cada una de ellas. Pero entonces se habría abandonado en definitiva la idea de reconquistar algún día la unidad en la orientación en el trabajo, indispensable para el prestigio y hasta para la plenitud de autoridad de la Suprema Corte. Reconociéndolo así, la legislación vigente reserva los casos más importantes o más delicados del ejercicio de la jurisdicción de la Corte al pleno; pero, ¿qué posibilidades de acción eficaz tendría un tribunal pleno todavía más numeroso que el actual o integrado por personas acostumbradas a trabajar dentro de salas muy pequeñas, cada una de las cuales reclamaría (como reclaman las actuales) el derecho de fijar su propia interpretación en las más debatidas y graves de las cuestiones del derecho mexicano? Aparte de que (como el señor presidente de la Suprema Corte lo recordaba hace poco) un tribunal demasiado numeroso tiende fatalmente a convertirse en órgano político, con detrimento de sus verdaderas y más elevadas funciones.

Por eso el anteproyecto de articulado que para su estudio se somete a la Comisión, parte del supuesto de revisar las bases mismas sobre las que descansan la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Pero como nada garantizaría que soluciones que hoy se juzgaran adecuadas no resistiesen más tarde la prueba de la experiencia o que nuevos hechos, vinieran a hacerlas en el futuro inaceptables, una nota general del anteproyecto es dotar a los textos constitucionales de una flexibilidad de que ahora carecen, aunque cuidando de marcar un límite que el legislador secundario nunca puede traspasar y que, concretamente por lo que hace a la Suprema Corte, debe estar representado por aquellas facultades indispensables para preservar la supremacía del Poder Judicial.

En párrafos separados se alude muy brevemente a los principales capítulos de reforma:

I. Órganos del Poder Judicial. La Constitución vigente, al igual que las anteriores de 1857 y 1924 reproducen la enumeración de tribunales contenida en la primera ley norteamericana sobre organización judicial dictada a fines del siglo XVIII. La consecuencia ha sido que en tanto que en Estados Unidos el Congreso, ejercitando su facultad constitucional, ha podido crear y suprimir los tribunales de competencia especializada o intermedia que ha creído oportuno, en México el congreso ha carecido de esa potestad. Por esta innecesaria rigidez del precepto constitucional cuando la conveniencia social ha aconsejado la creación de un tipo nuevo de tribunales, como el Tribunal Fiscal de la Federación, por ejemplo. El legislador no ha podido siquiera proponerse el problema de si conviniera incorporar esos nuevos organismos al Poder Judicial de la Federación.

Precisa, pues, dotar al texto mexicano de la misma flexibilidad que tiene en modelo. De esta manera, y sin necesidad de que en cada caso vuelva a tocarse la Constitución, podrá en el futuro crearse cualquier nuevo tipo de tribunales que las necesidades aconsejan; aunque esto no impedirá, como es natural, que dentro del Ejecutivo puedan mantenerse y crearse los organismos autónomos, semijudiciales o no, que requiera el eficaz funcionamiento de los servicios públicos o la defensa expedita de los particulares.

II. El juicio de amparo. La idea central del anteproyecto en este capítulo es el reconocimiento de que, cualesquiera que sean las objeciones que desde un punto de vista estrictamente teórico o doctrinario pudieran elevarse contra el juicio de amparo, esta institución está de tal manera incorporada a nuestra tradición jurídica y a la conciencia pública, que las reformas que en ella se introduzcan deben partir del mantenimiento de la misma, con la amplitud que ahora tiene, procurando solamente corregir algunas de las

deficiencias más notorias que presenta y que también derivan de una extrema rigidez de los preceptos constitucionales.

De este modo el anteproyecto ya no plantea el viejo problema relacionado con los artículos 14 y 16 constitucionales. Parte del supuesto de que, por virtud de la interpretación aceptada para esos preceptos desde hace más de cincuenta años, el amparo no es solamente un sistema de control de constitucionalidad, sino también la legalidad. Tampoco pretende plantear ya la cuestión de si en respeto a la soberanía de los estados el control de la justicia federal sobre los actos de las autoridades de aquéllos debiera, como en Estados Unidos, reducirse a los casos en que está a debate una “cuestión de derecho federal”. Desde que en 1921 el Congreso rechazó la iniciativa del presidente Obregón para excluir de la revisión de la justicia federal las sentencias de los tribunales locales, el punto se abordó con un sentido de realismo que vuelve inútil toda nueva discusión acerca de él.

Pero si bien el amparo no debe perder expedición ni eficacia como sistema protector de los intereses de la persona humana, no hay razón en cambio que justifique:

a) Que la Suprema Corte debe intervenir necesariamente, con solo que los interesados lo quieran, ya directamente o en revisión, en todos los amparos; y

b) Que sea el amparo el único camino a través del cual la Suprema Corte puede revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales federales inferiores.

No se advierte, en efecto, razón alguna para que, al igual de lo que ocurre en el país de origen del sistema, a la Suprema Corte solamente lleguen los asuntos que lo ameriten por su gravedad, por su novedad, por la conexión que guarden con los intereses generales, o por las contradicciones a que hayan dado lugar en la jurisprudencia; que los tribunales federales inferiores digan la última palabra en todos aquellos negocios que no se encuentren en esos casos. Los tribunales de circuito, que tomaban intervención en el amparo en los primeros tiempos de la vida de la institución, podrían de este modo volver a ejercer una función de auxilio y colaboración con la Suprema Corte, que ahora inexplicablemente no realizan.

La Suprema Corte tiene, como antes se explicó, una esfera de asuntos que de ninguna manera debe serle sustraída. Por esta razón, el anteproyecto establece que la ley secundaria no podrá privarla de intervención en los amparos en que está impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local o cuando se reclame la violación directa de alguno de los preceptos constitucionales que fijan las garantías individuales, o cuando se haya desacatado la jurisprudencia del supremo tribunal.

La jurisprudencia de la Corte, excesiva y hasta monstruosa en materia de amparo conforme a los textos vigentes, está en cambio trunca desde 1908 en que se suprimió la mención. A pesar de que es ella el más alto de los tribunales, ha resuelto que es inconstitucional, dado el texto actual de la fracción I del artículo 104, que una ley federal le atribuya competencia para conocer de un recurso ordinario en contra de una sentencia dictada por un tribunal federal inferior; y esto a pesar de que en esas sentencias se hayan resuelto cuestiones, que pueden ser trascendentales de derecho federal. Cuando un particular resulta agraviada él puede proponer el amparo directo. En cambio, cuando la violación legal ha sido cometida en contra del representante de los intereses públicos dentro del proceso, no hay forma de elevar alguna vez el asunto a la decisión de la Suprema Corte.

Sería una imperdonable contradicción que al mismo tiempo que se pretende reducir el volumen de negocios que actualmente llegan a la Corte a través del amparo, se impusiera por texto constitucional al alto tribunal la obligación de revisar como tribunal federal ordinario numerosas sentencias en las que las cuestiones planteadas no presenten las características que antes se indicaron como justificativas de la intervención del tribunal supremo. Por eso el anteproyecto se limita a autorizar al legislador para la creación de esos recursos.

Pero una vez que se acepte que un negocio de la jurisdicción federal ordinaria puede, si por su importancia así lo amerita, llegar a la Suprema Corte, parece conveniente dar un paso más en el camino de la regeneración del amparo y acoger una idea expuesta desde fines del siglo anterior por el eminentе jurisconsulto don Ignacio Mariscal. Según ella el amparo no debe proceder contra el Poder Judicial de la Federación, puesto que él tiene manera de revisar, mediante sus propios recursos, las decisiones ilegítimas que dicte.

III. Juicios federales distintos del amparo. Se recordarán las discusiones que los más eminentes juristas del siglo XIX tuvieron acerca de la entonces fracción I del artículo 97 constitucional. El anteproyecto, recogiendo este problema, propone una nueva redacción para reformar la fracción I del artículo 104 constitucional a fin de que, en lugar de la fórmula tradicional se hable de “las controversias de carácter judicial”. La reforma persigue dos propósitos:

a) Abolir la disyuntiva “civil o criminal”, herencia de los textos constitucionales de principios del siglo pasado y que hace mucho tiempo ha mostrado ya su insuficiencia, pues hay numerosas controversias que no son en sentido estricto ni civiles ni criminales; y

b) Definir que los tribunales federales no conocerán, como nunca han conocido, de todas las controversias, sino solamente de las de carácter judicial. Así, los tribunales federales nunca han conocido ni conocerán de las controversias de orden político, o internacional, o sea de las de naturaleza administrativa mientras no asumen un carácter propiamente judicial. Será el legislador secundario el que llegado el caso defina ese carácter judicial.

IV. Defensa de la constitucionalidad de sus leyes por el Estado federal y por las entidades. Nuestro actual sistema judicial padece de este vicio: si una ley federal o local es dejada de aplicar, por motivo de inconstitucionalidad, por un tribunal federal o local, el asunto solamente puede llegar a la Suprema Corte a instancia del particular que con ello reciba agravio, pero la entidad afectada no puede tener manera de hacer la defensa de su ley ante la Suprema Corte. A corregir esta notoria deficiencia tiende el texto del anteproyecto que atribuye al Ministerio Público respectivo el derecho de solicitar entonces la intervención de la Suprema Corte.

V. Juicios en que la federación es parte. Se propone que estos juicios sean de la competencia exclusiva del Poder Judicial pero no de la privativa de la Suprema Corte. Se acabarán así numerosas e irremediables incertidumbres que ahora existen y que derivan más que nada del natural temor de la Suprema Corte para verse invadida de los numerosos litigios, muchos de ellos insignificantes, a que dan lugar los contratos y otras relaciones jurídicas en que la federación interviene.

No se oculta la delicadeza de muchas de las cuestiones que el anteproyecto aborda; pero eso mismo en un aliciente más para que los miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa Legislativo se propongan su estudio, con absoluta libertad, pues lo único que interesa es hallar las soluciones más acertadas en beneficio de una mejor administración de la justicia en México.

HH. MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y DE PROGRAMA LEGISLATIVO.

Señores licenciados:

Azuela, Mariano.
Canudas, Luis Felipe.
Carrillo Flores, Antonio.
Corrales Ayala, Rafael.
Couto, Ricardo.
Fraga, Gabino.

González de la Vega, Ángel.
González de la Vega, Francisco.
Guzmán Vaca, J. Jesús.
Gurría Urgell, Nicanor.
Lizardi, Fernando.
Muñoz Castro, Vicente.
Martínez Báez, Antonio.
Olamendi, Víctor Manuel.
Ortiz Mena, Antonio.
Santoyo, Ramón.

Puntos que se someten a la consideración de los señores miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo.

A. Cuestiones de orden general

¿Conviene pensar en un aumento en el número de salas o de ministros de la Suprema Corte como solución al problema del rezago?

¿Es aceptable la idea de dotar de mayor flexibilidad a los textos constitucionales o se considera que la independencia judicial reclama que todo lo relativo a organización y competencia de ese poder esté consignado en dichos textos?

Concretamente, ¿es admisible la idea de que, al igual que en Estados Unidos el legislador secundario pueda crear nuevos tipos de tribunales federales?

B. Cuestiones relacionadas con el control de la constitucionalidad

¿Se admite que cualquiera que sea la flexibilidad de los textos constitucionales los problemas de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes deban llegar a la Suprema Corte?

Supuesto que existen casos en que, por las limitaciones propias del amparo, ciertos problemas de constitucionalidad no pueden llegar hoy a la Suprema Corte. ¿Es aconsejable que las reformas abran los cambios necesarios?

¿Se admite que la entidad afectada pueda reclamar, a través del Ministerio Público, (decisiones judiciales) dictadas dentro o fuera del amparo, por autoridad federal o local que haya dejado de aplicar algunas de sus leyes por motivo de inconstitucionalidad?

C. Cuestiones generales relacionadas con el juicio de amparo

¿Conviene conservar la actual amplitud del amparo como sistema de legalidad derivada de la interpretación aceptada de los artículos 14 y 16 constitucionales?

Respecto a los actos (judiciales y administrativos) emanados de autoridad local, ¿conviene conservar la amplitud actual del control judicial federal o restringirlo a los casos en que esté suscitada una cuestión específica de derecho federal como ocurre en los Estados Unidos?

¿Es oportuno distinguir entre violaciones directas y violaciones indirectas a los preceptos constitucionales?

D. Cuestiones particulares del amparo judicial

En el supuesto de que mantenga un control federal de la legalidad, ¿conviene conservarlo a través del amparo o podría pensarse en el ejercicio a través de casación?

¿Podría, entonces, crearse un tribunal de casación?

De mantenerse el amparo, ¿se acepta que es inconveniente que todos los negocios puedan llegar a la Suprema Corte?

¿Convendría pensar en tribunales de circuito colegiados para absorber la mayor parte de los amparos judiciales?

La actual fracción IX del artículo 107, ¿debe conservarse como está o reformarse? (En punto a procedencia de amparos judiciales indirectos).

¿Conviene proscribir el derecho de la autoridad responsable en los amparos judiciales para interponer recursos?

En los amparos penales, ¿conviene reconocer (con plenitud de derechos) el carácter de contraparte del quejoso (tercero perjudicado) al Ministerio Público acusador?

E. Cuestiones peculiares del amparo administrativo

¿Conviene elevar a la Constitución el principio de la improcedencia cuando hay recurso o medio de defensa ordinario?

¿Qué requisitos deben satisfacer ese recurso?

Es oportuno sustituir la fórmula que para la suspensión han empleado las leyes al hablar de “la Sociedad y el Estado” por la de “disposiciones de

interés público". (Esta cuestión, puede suscitarse también en amparo judicial y obrero).

En general, ¿debe favorecerse la tendencia de que el amparo no sustituya a los procedimientos especiales contenciosos y administrativos?

F. Cuestiones peculiares de la justicia federal en procedimientos distintos del amparo

¿Conviene, conforme a la idea de Mariscal y de otros juristas del siglo pasado (Lozano, Pallares) proscribir al amparo contra la autoridad judicial federal y dejar que en todos los casos los tribunales federales superiores controlen a los inferiores a través de recursos?

¿Es oportuna la enmienda que se propone a la fracción I del artículo 104 constitucional?

¿Debe restaurarse a la Suprema Corte la jurisdicción federal ordinaria que le atribuía el artículo 100 de la Constitución de 1857?

¿Conviene dar competencia a los tribunales federales inferiores para conocer de los juicios en que la federación es parte?

¿Conviene dejar con su actual vaguedad el precepto que atribuye competencia a la Suprema Corte para conocer de las controversias entre la Federación y un estado o definir su contenido conforme a la orientación marcada por la suprema corte en el caso de Oaxaca (1932) y recogida por las últimas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación?

G. Cuestiones peculiares del Ministerio Público Federal

¿Conviene conservarle intervención en todos los amparos o solamente en aquellos en que medie interés público concreto?

¿Conviene confiarle la defensa de la constitucionalidad de las leyes y privar al Congreso del carácter de autoridad responsable (demandada)?

¿Podría pensarse en atribuirle la representación de la autoridad responsable en materia administrativa federal?

México. D.F. a 18 de noviembre de 1944.