

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL PODER JUDICIAL FEDERAL

Por el licenciado Héctor FIX ZAMUDIO
Secretario del Instituto Mexicano de
Derecho Procesal.

SUMARIO: 1.—*Planteamiento del problema: Necesidad de la reforma.* 2.—*Antecedentes del Proyecto de reformas actualmente en discusión.* 3.—*Ventajas e inconvenientes de los dos sistemas fundamentales que pueden adoptarse.* 4.—*Criterios adoptados por el Proyecto del Ejecutivo para dividir la competencia.* 5.—*La supresión de la reparación constitucional.* 6.—*Facultad discrecional para fijar la competencia en materia administrativa.* 7.—*Unificación de la jurisprudencia.* 8.—*El sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia.* 9.—*El amparo contra leyes.* 10.—*Otros aspectos de la reforma.* 11.—*Conclusiones.*

1.—*Planteamiento del problema: necesidad de la reforma.*—Este tema de las reformas constitucionales del Poder Judicial Federal es uno de aquellos que apasionan y producen un verdadero sacudimiento emocional e intelectual, no sólo entre los juristas mexicanos, sino inclusive afecta al hombre de la calle, aquel que siente en carne propia las virtudes y las miserias de la administración de justicia en nuestra patria, que en última instancia, desemboca y culmina en los tribunales de la Federación.

Constituyen ya un lugar común y un hecho notorio que la organización actual del Poder Judicial Federal no satisface ni siquiera en forma aproximada las necesidades crecientes de una adecuada administración de justicia, ya que no puede soportar, con la estructura vigente, el peso cada vez más abrumador, de todos los negocios que llegan arrolladoramente y se acumulan irremediabilmente en cada uno de ellos, creándose así el problema desquiciante del rezago.

Y el problema más angustioso es el que padece la Suprema Corte de Justicia, que como órgano supremo de la Justicia Federal, recibe una corriente incontenible de asuntos, que actualmente la ahogan, especialmente en algu-

nas materias, y recordamos ahora mejor que nunca, la frase magistral de Emilio Rabasa: "La imposible tarea de la Corte."¹

Existe un consenso general en todos los grupos sociales y especialmente entre los juristas mexicanos, en el sentido de que debe realizarse una reforma, que permita lograr, al menos de manera aproximada, los ideales consagrados por nuestro artículo 17 constitucional sobre una eficiente y expedita administración de justicia.

Pero donde el acuerdo se rompe es en cuanto a la forma y contenido de esa reforma: nadie discute su necesidad, y además, su urgencia, pero en cambio existe un verdadero caos en cuanto a las opiniones sobre los aspectos esenciales de la misma, y puede decirse que casi no existe abogado en México que no proponga alguna fórmula para el mejoramiento de la administración de la justicia federal.

Nuestros maltrechos tribunales de la Federación, agobiados por la tarea abrumadora que deben realizar, se asemejan a los enfermos de la antigua Asiria, que desahuciados por los sacerdotes, eran expuestos en las calles, para que todos los transeúntes aconsejaran el remedio de su curación, y era tal la cantidad de recetas, que terminaban por desconcertar a sus familiares, y matar al paciente.

La comparación es bastante burda, pero la señalamos para indicar la imposibilidad de formular soluciones que pudieran satisfacer a todos los interesados en el mejoramiento del Poder Judicial Federal, y pudiera decirse sin exageración, que son todos aquellos, profesionistas y profanos, que tienen algún contacto con la administración de justicia.

En estos agitados tiempos que nos ha tocado vivir, en los que el excepcionalismo no permite las ilusiones de una piedra filosofal o de las curaciones mágicas, no podemos señalar una ruta definitiva en esta apasionante cuestión del Poder Judicial Federal, y menos aún si consideramos la limitación de nuestra capacidad, de manera que, partiendo de la base aceptada de la imprescindible necesidad de la reforma, trataremos de señalar algunos aspectos que pudieran servir de instrumento para la realización de la misma, pero sin pretender que se trata, ni de soluciones decisivas, ni plenamente satisfactorias.

Para ello, que pudiera considerarse más que como un atrevimiento, una temeridad, nos anima la bellísima frase de uno de los más grandes juristas de nuestra época, Piero Calamandrei: "El esfuerzo desesperado de quien busca la justicia no es nunca infructuoso, aunque nunca se satisfaga".

¹ El artículo 14o. Estudio constitucional, 2a. Ed., conjuntamente con *El juicio constitucional*, México, 1955, pp. 103 y ss.

2.—*Antecedentes del Proyecto de reformas actualmente en discusión.*— Debemos advertir que siempre que se habla de una reforma al Poder Judicial Federal, se piensa fundamentalmente en una reforma a nuestra legislación de amparo, ya que la competencia que se considera como la más importante de los tribunales de la Federación, radica precisamente en el conocimiento y en la resolución de nuestra máxima institución procesal, la única que ha penetrado verdaderamente en las entrañas de nuestro derecho patrio, y que constituye una aportación verdaderamente propia del ordenamiento jurídico de México.

Es cierto que de acuerdo con los lineamientos de nuestra Constitución Federal, en los términos de los artículos 104, 105 y 106 de dicha Ley Fundamental, los tribunales de la Federación poseen una competencia mucho más amplia en materia federal, en relación con la extraordinaria de amparo, como ocurre con los juicios ordinarios federales, las revisiones fiscales, las que podemos calificar de controversias constitucionales, y la decisión de conflictos competenciales entre los diversos tribunales de la República; pero todas esas atribuciones tienen una importancia secundaria, frente al juicio de amparo consagrado por los diversos artículos 103 y 107 de la Carta Suprema, ya que de todos los sistemas de protección y tutela de las normas constitucionales, es este último el que funciona efectiva y eficazmente en la práctica.²

Como es bien sabido, la reforma fundamental de nuestra legislación de amparo, y consecuentemente, del Poder Judicial Federal, se realizó en el mes de mayo de 1951, cuando entraron en vigor las disposiciones constitucionales y legales publicadas el 19 de febrero de dicho año, que tuvieron por objeto desahogar el rezago que agobiaba a nuestra Suprema Corte de Justicia y evitar que se estableciera uno nuevo;³ constituyendo la culminación de una serie de medidas anteriores, que demostraron ser insuficientes para evitar la formación del propio rezago; tales como la división de la propia Corte en Salas, según la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, y las disposiciones que establecieron, así sea transitoriamente, la necesidad de la promoción de las partes para solicitar la resolución de los juicios de amparo pendientes, o sean, las contenidas en los Decretos de 9

² Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*. México, 1964, p. 201-201.

³ Ostensiblemente estas reformas de 1951, se apoyaron, en esencia, en el Anteproyecto redactado por la Suprema Corte de Justicia con fecha 17 de julio de 1945, especialmente por lo que ve a las medidas propuestas por dicho Alto Tribunal para resolver el problema apremiante del rezago, que en 1951, como en 1945, estaba constituido por amparos judiciales en materia civil.

de diciembre de 1924 y 16 de enero de 1928, así como el artículo 4o. transitorio de la vigente ley de 30 de diciembre de 1935.⁴

Esta reforma fundamental de 1951, que tuvo como antecedente inmediato el anteproyecto redactado por los integrantes de la Suprema Corte de Justicia el 17 de julio de 1945, estableció varios instrumentos de expedición en la tramitación de los juicios de amparo, por medio de los cuales, según se ha dicho, se pretendía terminar con el rezago existente en esa época, que llegaba en 1950, a la suma de treinta mil asuntos, fundamentalmente amparos directos en materia civil; y sentar las bases para que no se presentara en el futuro una situación similar.⁵

Los principales remedios establecidos, y que operan todavía en la actualidad, consisten, esencialmente, en la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, para aliviar en sus tareas a la propia Suprema Corte; la designación de ministros supernumerarios en el propio Alto Tribunal, con el objeto de sustituir a los numerarios en sus ausencias temporales, quienes integraron una Sala Auxiliar desde mayo de 1951, en que entraron en vigor las citadas reformas, y el 31 de diciembre de 1955, en que finalizó sus labores; y en el aspecto del procedimiento, el discutido sistema del sobreseimiento por inactividad procesal, en las materias civil y administrativa, siempre que no estuviera reclamada la constitucionalidad de una ley.⁶

Estas reformas esenciales a nuestra legislación de amparo, por otra parte, no pretendían ser definitivas, sino que se establecieron a manera de

⁴ Cfr. el análisis que de estos decretos efectúa Alfredo BORROA REYES, *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, México, 1957, pp. 60-64.

⁵ El anteproyecto de la Suprema Corte de Justicia puede consultarse en el folleto: *El problema del rezago de juicios de amparo en materia civil*, México, 1946, pp. 92 y ss.

⁶ El Tribunal en Pleno al decidir cuáles debían prevalecer de las tesis contradictorias sustentadas por las diversas Salas de la propia Corte, estableció que dicho plazo debe contarse, por vez primera, a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda; que los actos procesales lo interrumpen, y que deben excluirse del cómputo los días inhábiles: tesis 23, 24 y 25, pp. 69, 71 y 72, respectivamente, volumen del Tribunal en Pleno, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1965. Debe tomarse en cuenta, además, que con apoyo en la reforma del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, según Decreto del 30 de octubre de 1962, se adicionó la fracción V del artículo 74 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, según diverso Decreto de 3 de enero de 1963, para excluir del sobreseimiento por inactividad procesal a los amparos solicitados por los ejidatarios y comuneros en lo particular, y por los núcleos de población contra actos que afecten sus derechos agrarios.

ensayo, según se desprende de la Exposición de Motivos de las reformas a la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional.⁷

Este sistema de 1951, aunque ha demostrado en la práctica que ha cumplido, al menos, con la finalidad esencial de aliviar el rezago de la Suprema Corte de Justicia, no realizó los restantes objetivos que se la habían fijado, tales como lograr una mayor expedición en el despacho de los juicios de amparo y evitar la formación de una nueva acumulación de negocios, sino que a los pocos años de su vigencia, se observó que seguía siendo lenta la tramitación de los asuntos encomendados a los Tribunales de la Federación, y que si bien había disminuido transitoriamente la presión sobre la referida Suprema Corte de Justicia, se estaba formando un nuevo rezago, especialmente en materia administrativa.

Por tal motivo, se formularon nuevos anteproyectos destinados a solucionar, sino definitivamente, al menos por un lapso más o menos largo, este angustioso problema del rezago, especialmente en la Suprema Corte de Justicia, y entre estos nuevos ensayos que precedieron al que actualmente se discute en el Senado de la República, podemos citar los siguientes:

a). Los dos proyectos elaborados por el distinguido tratadista Ignacio Burgoa, el primero en 1958,⁸ y el segundo en el año de 1965.⁹ En ambos se sostiene la tesis fundamental de la supresión de los Tribunales Colegiados de Circuito,¹⁰ pero con la diferencia, de que en el anteproyecto publicado primeramente, el autor encomienda la concentración de todos los asuntos en la Suprema Corte de Justicia, integrada por diez Salas, dos por cada una de las materias conocidas por las actuales, y las dos últimas para asuntos de trámite, y además un Tribunal en Pleno integrado exclusivamente con el Presidente y los de las Salas (once miembros).

⁷ En la parte relativa de la Exposición de Motivos de las reformas a la Ley de Amparo de 1951, se expresa: "No escapa al Ejecutivo a mi cargo, la necesidad que puede existir sobre la dicción de una nueva Ley de Amparo, pero como consideramos que élla debe estar motivada en la aplicación de las recientes reformas constitucionales, armonizada con la experiencia obtenida en su misma aplicación, nos hemos concretado a proponer las reformas indispensables —que más adelante se puntualizan y fundamentan debidamente—, al Estatuto regulador del juicio de garantías, para que esté en consonancia con el nuevo artículo 107 de la Constitución, que atribuye el conocimiento de este juicio a estos órganos del Poder Judicial de la Federación: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito..."

⁸ *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, México, 1958.

⁹ *Proyecto de Reforma al Poder Judicial de la Federación*, México, 1965.

¹⁰ *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, pp. 23-27; *Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación*, cit., pp. 63-64.

En el segundo anteproyecto, Burgoa propone que sólo se establezca una Sala más en la ciudad de México para conocer amparos contra resoluciones tributarias y los recursos de revisión fiscal, y otras nueve Salas foráneas, de la propia Suprema Corte, que tendrían competencia para decidir sobre los amparos directos y en revisión, así como de cuestiones competenciales, recursos de queja y otras que actualmente corresponden a las Salas de la Corte, todo ello en relación con la jurisdicción territorial que les fijaría la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹¹

Por otra parte, el Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte descentralizada, con la función esencial de unificación de la jurisprudencia, estaría formado también por once Ministros, pero diversos de los que integrarían las catorce Salas, y además sería necesario designar los Ministros Super-numerarios que se consideraran suficientes para sustituir en sus ausencias permanentes a los de las Salas y los del Tribunal en Pleno.

b). Un segundo anteproyecto fue redactado por los entonces senadores Hilario Medina y Mariano Azuela, con fecha 24 de noviembre de 1958, de acuerdo con las bases que anteriormente había establecido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, pero con el exclusivo objeto de resolver transitoriamente el problema del rezago, en tanto se realizaba un estudio más profundo de la situación, y por ello es que únicamente se planteaban como aspectos esenciales, la facultad del Tribunal en Pleno para que pudiese determinar el funcionamiento de los Ministros Super-numerarios, en Sala Auxiliar, cuando lo estimara conveniente, y con los asuntos que fuera necesario; y además, una aclaración al inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, para establecer que no corresponde a la propia Suprema Corte de Justicia, sino a los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento del recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de Distrito en los juicios de amparo administrativos solicitados contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que de acuerdo con la jurisprudencia vigente, resuelve la Segunda Sala del más Alto Tribunal de la República.¹²

c). El anteproyecto más controvertido de todos los que antecieron al que actualmente se discute en el Senado de la República, es el formulado por el entonces senador Rodolfo Brena Torres, y presentado ante la propia Cámara Alta, el 19 de septiembre de 1949, en el cual se pretendió una reestructuración total del Poder Judicial Federal, que en esencia se

¹¹ *Proyecto de Reforma*. cit, 63-64.

¹² Un análisis del proyecto Medina-Azuela, puede consultarse en el libro de Ignacio

¹¹ *Proyecto de Reforma*. cit, 63-64.

hizo consistir en que la Suprema Corte de Justicia, integrada exclusivamente por once Ministros numerarios y funcionando siempre en Tribunal en Pleno, conocería tanto de los asuntos a que se refieren los artículos 105 y 106 constitucionales, como de los juicios de amparo que versaren sobre violaciones directas a preceptos de la Carta Fundamental.

En consecuencia, a la propia Corte sólo corresponderían los amparos en revisión en los cuales se reclamara la inconstitucionalidad de una ley federal o local; se discutiera la invasión de las respectivas esferas de la Federación y de los Estados, según lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, incluyéndose también los llamados incidentes de inexecución de sentencia, y la resolución de las cuestiones suscitadas por las tesis contradictorias de los Tribunales Colegiados de Circuito.¹³

d). Un cuarto anteproyecto fue elaborado en septiembre de 1965, por el tratadista, catedrático y senador Andrés Serra Rojas, adoptando una postura intermedia entre los ya mencionados de Burgoa y Brena Torres, pero separándose en varios aspectos del que presentaron sus colegas Medina-Azuela, en la legislatura anterior.

En primer lugar, propone la división de la Suprema Corte de Justicia en Salas Unitarias y Colegiadas, de manera que las resoluciones de las primeras sólo se impugnen ante las segundas, en el supuesto de que contrariasen la jurisprudencia establecida.

Otros aspectos esenciales son los relativos a la atribución del conocimiento de la revisión por los tribunales de la Federación que designe una ley secundaria; la competencia discrecional de la misma Suprema Corte para calificar su conocimiento respecto de los asuntos señalados por el artículo 105 constitucional, cuando asuman una importancia nacional, remitiendo los demás a los tribunales federales inferiores; así como, en general, la facultad del mismo Tribunal Supremo de la República, para delegar, por medio de disposiciones generales, y en favor de los Tribunales de Circuito Colegiados y Unitarios, la resolución de aquellos negocios que no le correspondan expresamente según las disposiciones de la Constitución Federal.

En principio se puede afirmar que este anteproyecto del senador Serra Rojas se afilia a la corriente que pretende descongestionar a la Suprema

¹³ Entre las críticas que se formularon a este proyecto destacan las de Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo, cit.*, pp. 783-785; y Mariano AZUELA, *El amparo y sus reformas*, en el volumen *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, 1961, pp. 63-82.

Corte de Justicia, llevando las controversias que se consideran de importancia secundaria, a los restantes Tribunales de la Federación, particularmente a los Colegiados de Circuito.

3.—*Ventajas e inconvenientes de los dos sistemas fundamentales que pueden adoptarse.*—No nos referimos pormenorizadamente al proyecto presentado por el Ejecutivo Federal al Senado de la República el 15 de noviembre de 1965, haciendo suyo el anteproyecto formulado por la Suprema Corte de Justicia, ya que el mismo ha sido ampliamente divulgado por la prensa del país, y bástenos a nuestro propósito manifestar que constituye una continuación de las reformas de 1951,¹⁴ ya que adopta el criterio de aligerar las labores del más Alto Tribunal de la República, particularmente por lo que se refiere al juicio de amparo, atribuyendo a la misma Suprema Corte únicamente aquellos asuntos que se consideran de mayor trascendencia jurídica, social y económica, encomendando todos los demás a los Tribunales Colegiados de Circuito, que forzosamente deben aumentar en su número para hacer frente a la nueva competencia que pretende atribuirseles.¹⁵

Todos los proyectos y anteproyectos mencionados pueden reducirse a dos manifestaciones fundamentales: o se vuelve al sistema anterior a las reformas de mayo de 1951, retornando a la Suprema Corte de Justicia su competencia para conocer en única instancia o en revisión todos los juicios de amparo, en todos sus aspectos, o por el contrario, se descarga al Tribunal Supremo de la Federación de aquellos asuntos que no se consideran de trascendencia fundamental, para atribuirlos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En el primer caso tiene que aceptarse forzosamente que la Suprema Corte de Justicia debe aumentar considerablemente el número de sus integrantes, estableciéndose las Salas suficientes para que puedan resolverse de manera expedita el verdadero diluvio de asuntos que le llegarían en forma impetuosa e incontenible; ya que admitir este punto de vista equivale

¹⁴ En la parte relativa de la Exposición de Motivos del referido Proyecto del Ejecutivo, se afirma: "... La reforma, por tanto, es una adaptación a las nuevas necesidades de la estructura adoptada en el año de 1951, que instituyó como tribunales de amparo a los Colegiados de Circuito, y sigue la trayectoria histórica de evolución de sistemas de defensa jurisdiccional de la Constitución similares al nuestro".

¹⁵ En otra parte de la misma Exposición de Motivos, se sostiene: "Las reformas consisten en limitar la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los negocios de mayor entidad, encomendando a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número será necesariamente objeto de aumento, la tramitación y resolución de los amparos y revisiones fiscales que no revistan especial trascendencia..."

a descargar sobre el órgano supremo de la Justicia Federal, el peso abrumador de todos los asuntos jurídicos del país, en su última instancia.

Por tal motivo, si se sigue este criterio, que también implica la supresión total de los Tribunales Colegiados de Circuito, debe reconocerse que el proyecto más pertinente es el propuesto en su primera postura por el jurisperito Ignacio Burgoa (*supra No.2 a*), en el sentido de que el más Alto Tribunal de la República debe contar, por lo menos, con diez Salas, para poder actuar eficazmente; aun cuando en virtud del extraordinario desarrollo económico, político y social del país a partir de 1958, cuando el propio Burgoa publicó su primer proyecto de reformas, tal vez resultaría insuficiente ese número de Salas y deberían agregarse otras, de acuerdo con las crecientes necesidades de la impartición de la justicia.

En el segundo supuesto, es decir, partiendo del ángulo contrario, que se inicia precisamente en el año de 1951, la solución que lógicamente debe admitirse, es descargar a la Suprema Corte de Justicia de los negocios que se estimen de menor importancia para trasladarlos a los Tribunales Colegiados de Circuito de manera que la misma Suprema Corte pueda resolver con serenidad y sin el apremio de un sofocante rezago, las controversias jurídicas de mayor trascendencia.

La iniciativa presidencial de noviembre de 1965 se coloca en esta última perspectiva, pero tampoco sigue la posición radical del senador Brena Torres (*supra 2. c*), pues conserva la estructura actual del Poder Judicial Federal, y dentro de la misma pretende distribuir la competencia de los asuntos, de manera que la Suprema Corte de Justicia, sin alterar su composición, pueda conocer con facilidad de los asuntos que se estiman de mayor categoría, enviándose los restantes a los Tribunales Colegiados de Circuito, que forzosamente deben aumentarse, pues de lo contrario, se aliviaría al Tribunal Supremo de la República, pero se concentraría en rezago en los referidos Tribunales Colegiados de Circuito.

Cada una de las dos alternativas que hemos expuesto posee sus ventajas y sus inconvenientes, que podemos señalar brevemente:

a). Concentrando todos los asuntos, en única o segunda instancia, en la Suprema Corte de Justicia, tal como ocurría antes de las reformas de 1951, se tendría la ventaja de una estricta uniformidad de la jurisprudencia, que estaría encomendada a un solo órgano supremo, pues aun cuando las diversas Salas pudiesen suscitar tesis contrarias o contradictorias sobre los mismos aspectos jurídicos, estas divergencias serían fácilmente resueltas por el Tribunal en Pleno de la misma Suprema Corte, evitándose también conflictos competenciales entre la propia Corte y otros Tribunales Federales, ya que inde-

fectiblemente, todos los negocios de amparo o de jurisdicción ordinaria federal, deberían desembocar en dicho órgano supremo de la Justicia Federal.¹⁶

Los inconvenientes que se presentarían, saltan a la vista, puesto que sería necesario que se elevara considerablemente el número de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, configurándose así un tribunal enorme, que debería ir creciendo conforme al aumento de las controversias jurídicas, incremento que lleva un ritmo acelerado, como corresponde a un país en vías de desarrollo; en la inteligencia de que resulta más sencillo establecer tribunales de menor jerarquía, que reformar continuamente la Constitución Federal, para elevar el número de los integrantes de la Suprema Corte; no siendo exagerado, según las circunstancias actuales, el número de noventa y siete Magistrados Supremos, comprendiendo titulares y supernumerarios, que señala Burgoa en su segundo anteproyecto.¹⁷

Además, esa centralización de la Justicia Federal acentuaría con mayor fuerza la macrocefalia de la capital de la República, que en los últimos años se ha pretendido descongestionar por todos los medios, y haría más patente la precaria situación de los foros locales, cuya pobreza es tradicional, debido a razones de carácter histórico-político, mismas que determinaron la necesidad de llevar todos los negocios judiciales del país a los órganos del poder judicial federal.¹⁸

Finalmente, debe tomarse en cuenta un factor de carácter social que se hace valer por los partidarios de la desconcentración de la última instancia de ciertos sectores de la propia justicia federal; o sea la necesidad de que los justiciables de reducidos recursos económicos se trasladen a la ciudad de México o contraten los servicios de un abogado capitalino, para vigilar sus negocios jurídicos ante la Suprema Corte de Justicia, no obstante que estos asuntos no posean una importancia económica o social, que justifique ese desplazamiento,¹⁹ y éste ha sido uno de los elementos que llevaron

¹⁶ De acuerdo con Ignacio BURGOA, la supresión de los Tribunales Colegiados de Circuito originaría la simplificación del mecanismo procesal y de la estructura competencial dentro de los que se mueve nuestro juicio de amparo. *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, cit., p. 27.

¹⁷ *Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación*, cit., pp. 56-76 y 114.

¹⁸ Las razones históricas, políticas y sociales de la centralización de la justicia en nuestro país, las expusimos en nuestro trabajo, *El juicio de amparo*, cit., pp. 231 y ss.

¹⁹ En la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial de noviembre de 1965, se expresa en lo conducente, que: "Al distribuir entre los Tribunales Colegiados de Circuito de toda la República el conocimiento de amparos que actualmente incumben a la Corte, la proximidad de la autoridad que los juzga, facilita a las partes su defensa y los servicios del foro podrán ser prestados en la misma forma tanto en la capital como en las entidades federativas."

a Burgoa, en un principio partidario de la centralización, a un descongestionamiento de la Suprema Corte con residencia en la propia ciudad de México, proponiendo el establecimiento de Salas Foráneas del referido Tribunal Supremo.²⁰

b). Si partimos del segundo punto de vista, encontramos las ventajas e inconvenientes opuestos a los anteriormente relacionados, pues si se aumenta el número de los Tribunales Colegiados de Circuito, con el objeto de descargar a la Suprema Corte de Justicia, se fracciona la unidad de la jurisprudencia y se produce una diversidad de tesis sobre los mismos aspectos de derecho, que resulta sumamente difícil de solucionar, tomando en consideración los obstáculos que se presentan para su conocimiento en toda la República, y por tanto, se puede llegar a una situación de inseguridad para los justiciables, pues no se alcanzaría uno de los objetivos de la casación —con la cual se identifica en gran parte el amparo en materia judicial— que es precisamente la unidad de la jurisprudencia a través de un solo órgano supremo, como lo destacó el genio jurídico de Piero Calamandrei, quien logró con sus profundos argumentos, que se unificara la jurisprudencia de la casación italiana, que durante algún tiempo funcionó de manera descentralizada.²¹

Por el contrario, y como ya se dijo resulta más fácil la creación de nuevos Tribunales Colegiados de Circuito, según las crecientes necesidades de la Justicia Federal, comparando este incremento con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, que requiere de reformas constitucionales, y además con esa descentralización, los justiciables no tendrían que desplazarse forzosamente hasta la ciudad de México, tratándose de asuntos de importancia secundaria, y se fortalecerían los foros locales, evitándose que toda la vida jurídica del país tuviera que realizarse en la capital de la República, tan monstruosamente desarrollada en relación con el resto del país.

Pero cualquiera que sea la posición que se adopte, lo que sí se requiere es un cambio en la situación actual, pues no es posible que la Suprema Corte de Justicia siga soportando el peso que ahora la agobia, y que hace extremadamente difícil su tarea de impartición de justicia en última instancia, pues aún suponiendo que todos sus integrantes tuviesen una capa-

²⁰ *Proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación*, cit., pp. 63 y ss.

²¹ No obstante las desventajas evidentes de la casación descentralizada; de acuerdo con la situación de nuestro país, resulta indispensable descongestionar a la capital de la República, no sólo demográfica e industrialmente, como se ha procurado realizar en los últimos decenios; sino también desde el punto de vista judicial.

cidad de trabajo casi sobrehumana, no podrían resolver, no el rezago, pero ni siquiera el número de negocios que diariamente arriban al órgano supremo del Poder Judicial Federal.

La velocidad con la cual tendría que laborar la Suprema Corte de Justicia, verdaderamente a marchas forzadas para nivelar sus entradas con sus salidas, equilibrando un poco esa balanza deficitaria en perjuicio de la administración de justicia, terminaría por destruir la función primordial del más alto Tribunal de la República, de supremo guardián de la Constitución y de las leyes federales, que requiere serenidad, equilibrio y sabiduría.

Podríamos utilizar, aun cuando se consideren un tanto exageradas, las palabras de Emilio Rabasa, pensando en la actividad vertiginosa de la Suprema Corte de su época, pero lenta si la comparamos con las necesidades actuales: "...su trabajo pasa a la categoría de trabajo industrial moderno, como máquina que desecha el artifice y reclama el obrero."²²

Con las premisas anteriores, haremos el intento de valorar el referido Proyecto de reformas constitucionales de noviembre de 1965.

Primeramente haríamos el intento de examinar los principios básicos de la reforma que se propone en ese Proyecto, analizándolo en sus aspectos principales, realizando lo que en el derecho parlamentario se podría calificar de examen "*en lo general*" del mismo Proyecto, pues del juicio que se efectúe sobre estos aspectos, depende que se le considere viable, o por el contrario, como inadmisibles, y lo segundo equivaldría a reprobarlo en su totalidad, pero aceptado en principio, se podrían posteriormente apreciar sus características secundarias.

Desde este ángulo "general", consideramos que el espíritu fundamental de la iniciativa presidencial debe considerarse correcto y adecuado a las condiciones políticas y sociales de nuestro país, pues si bien es verdad, como lo señalamos al hacer el balance de las dos posturas esenciales, que la descentralización a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, puede llegar a producir una situación de inseguridad en los justiciables, esta posibilidad puede evitarse con un sistema adecuado de unificación de la jurisprudencia, que si bien es difícil de lograr, una vez obtenido, limita al mínimo los inconvenientes de la propia descentralización.

Por otra parte, debemos tomar en consideración que nuestra Suprema Corte de Justicia posee una competencia demasiado amplia y realiza funciones que en otros países competen a diversos tribunales, y puede afirmarse,

²² *El artículo 14*, cit, p. 104.

sin incurrir en exageración, que no existe tribunal supremo en el mundo que pueda soportar peso semejante.

Piénsese sólo, que nuestro juicio de amparo es tan complejo que reúne en su seno instituciones que en otros países se reglamentan de manera independiente, pues comprende el *habeas corpus*, la protección de otros derechos del hombre consagrados en la Carta Fundamental; la impugnación de leyes inconstitucionales; el recurso de casación, y el contencioso administrativo; ²³ sin contar las restantes que la misma Constitución atribuye a la Suprema Corte de Justicia, como todas aquellas establecidas por los artículos 104, fracción I, 105 y 106 de la Ley Suprema, y a las cuales nos hemos referido con anterioridad; y a todo lo cual debe agregarse, como si fueran pocas las atribuciones anteriores, la segunda instancia en los juicios agrarios por conflictos de límites, ya sea entre bienes comunales o entre terrenos comunales y ejidos (artículos 323-333 del Código Agrario, en relación con el 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. ²⁴

Podemos señalar, cómo en los Estados Unidos, no obstante que la Suprema Corte Federal posee una competencia considerablemente menor que la nuestra, ha sido necesario el establecimiento de numerosas limitaciones para impedir que se vea ahogada de asuntos, y han sido precisamente estos filtros jurídicos, si se nos permite la expresión, los que han hecho posible que el Tribunal Supremo de Norteamérica ocupe la situación preeminente de que disfruta en su país, y el prestigio que ha adquirido en el mundo occidental, ²⁵ y uno de los medios que se establecieron para auxiliar a la propia Corte Suprema, fue el establecimiento de los Tribunales de Circuito de Apelación (*United States Circuit Courts of Appeals*) introducidos en 1891, y actualmente ascienden a diez, integrados por un número variable de jueces, que van de nueve a tres por cada Tribunal, según la región en

²³ Para la amplitud actual del amparo, Cfr. FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo, esp.* pp. 376 y ss.

²⁴ Cfr. FIX ZAMUDIO, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano*, en el volumen "Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, Atti della Seconda Assemblea", Tomo I, Milano, 1964, pp. 398 y ss.

²⁵ Una descripción sintética de la paulatina limitación de la competencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, especialmente a fines del siglo pasado y principios del presente, puede consultarse en la obra de Carl BRENT SWISCHER, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo CHARNY, tomo II, Buenos Aires, 1958, pp. 689-691.

la cual tengan su residencia,²⁶ y que pueden equipararse, hasta cierto punto, con nuestros Tribunales Colegiados de Circuito.²⁷

4.—*Criterios adoptados por el Proyecto del Ejecutivo para dividir la competencia.*—Si consideramos que son correctas las bases esenciales del Proyecto del Ejecutivo, que analizamos, ahora procede examinar los aspectos secundarios, aunque no por eso menos importantes, concentrando nuestra atención en aquellos que pueden presentar inconvenientes, dejando a un lado, por falta de espacio, las disposiciones que constituyen una simple reiteración del sistema actualmente en vigor, o que pueden considerarse como pacíficamente aceptadas.

En tal virtud, como el problema de la redistribución de competencias que se contiene el propio Proyecto, ha constituido un aspecto sumamente debatido, procuraremos proporcionar una síntesis del sistema propuesto, para realizar, posteriormente, las observaciones que estimamos pertinentes.

Tratándose de la competencia del juicio de amparo, que como hemos reiterado, constituye la materia más importante en número y calidad, de las que conocen los tribunales federales, las reglas correspondientes pueden sintetizarse como sigue:

A.—Tratándose del *amparo directo o de única instancia*, se unifica nuevamente el conocimiento de las violaciones procesales y las de fondo, ya que la separación actual, establecida por las reformas de 1951, entre los dos géneros de infracciones, para ser conocidas por diversos tribunales, ha traído numerosos trastornos, como se reconoce en la Exposición de Motivos del Proyecto de noviembre de 1965, pues inclusive hay situaciones en las cuales los aspectos procesales y sustanciales son difíciles de delimitar, como ocurre en materia probatoria, de manera que el conocimiento total del asunto debe corresponder unitariamente a un solo tribunal.²⁸

²⁶ Cfr. Título 28, *U. S. Code Judiciary and Judicial Procedure*, Secciones 41-48; Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, cit., pp. 93 y ss.

²⁷ Con la diferencia ostensible de que nuestros Colegiados no conocen de la materia ordinaria federal, sino exclusivamente de amparo, y no sólo en segundo grado, sino también en única instancia.

²⁸ En relación con este problema de la separación del conocimiento de las violaciones procesales y de fondo, la parte conducente de la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial expresa que: "... Al sustraerse al conocimiento de la Corte, de acuerdo con las normas vigentes, el análisis de las violaciones al procedimiento, para encomendarlo a los Tribunales Colegiados de Circuito, tal división de jurisdicciones determinó complicaciones innecesarias y una prolongación injustificada de la tramitación y decisión final del juicio de amparo. El retorno al sistema anterior, que conserva la unidad de jurisdicción sea en favor del Tribunal Colegiado de Circuito, sea en favor de la Suprema Corte, según corresponda, entraña notorios beneficios."

Partiendo de esta base, se han establecido criterios objetivos para conservar en la Suprema Corte de Justicia aquellos asuntos que se consideran de una mayor importancia, de acuerdo con las reglas siguientes (artículo 107, fracción V, de la Constitución Federal, según el texto propuesto):

a). *En materia penal*, cuando la sentencia dictada por autoridad judicial del orden común condene a la pena de muerte o comprende sanción privativa de la libertad que exceda de cinco años, si se trata de delitos del orden común, o bien de la impugnación de sentencias dictadas por tribunales federales o militares, cualesquiera que sean las penas impuestas.

b). *En materia administrativa*,²⁹ cuando se reclaman sentencias dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, en controversias cuya cuantía exceda de la que señale la ley, en la inteligencia de que si se trata de asuntos de cuantía indeterminada, que por regla general deben ser conocidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, excepcionalmente pueden ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia, a pedimento del Procurador General de la República, cuando a juicio de la propia Corte, el caso revista importancia trascendental para el interés nacional (artículo 107 constitucional, fracción VI, segundo párrafo).

c). *En materia civil*, cuando se reclamen sentencias dictadas en apelación en controversias sobre acciones de estado civil,³⁰ o en juicios del

²⁹ Conviene aclarar que en materia administrativa, la iniciativa de referencia propone la creación de un amparo directo, asimilando las sentencias de los tribunales administrativos autónomos, particularmente, del Tribunal Fiscal de la Federación, a los fallos judiciales, de manera similar como en la Ley de Amparo de 1935, en vigor, se hizo con los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que se equiparan a las sentencias judiciales; lo cual es correcto, ya que desde un punto de vista material, tanto las resoluciones fiscales como las laborales son plenamente jurisdiccionales, aun cuando formalmente los citados tribunales correspondan a la Administración.

³⁰ En esta materia, para fijar la competencia tratándose del estado civil, y especialmente respecto de las cuestiones familiares, se han tomado en consideración factores de carácter social y no económico, y así se expresa en la parte relativa de la Exposición de Motivos: "Por ser la familia la unidad fundamental del organismo social y constituir la columna vertebral del Estado, las leyes, coadyuvando con principios superiores de moralidad, deben procurar garantizar en la mejor medida posible la conservación de la unidad familiar y el mantenimiento de su armonía. Las acciones de estado civil garantizan la protección de los derechos de familia, así como los derechos que por su importancia social, moral y económica deben considerarse inherentes a la misma personalidad. Por estas razones la Suprema Corte de Justicia debe conservar su intervención en los amparos promovidos contra sentencias dictadas en juicios en que las acciones de estado civil han sido deducidas."

orden común o federal cuya cuantía sea indeterminable o exceda de la que fije la ley.

d). *En materia laboral*, cuando se reclamen laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje en conflictos de carácter colectivo, o por autoridades federales de la misma naturaleza, en cualquier conflicto.³¹

Por eliminación, todos los demás amparos de única instancia se atribuyen a los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 107 constitucional, fracción VI).

B.—Respecto del amparo de *doble instancia* o indirecto, también se establecen reglas competenciales de carácter limitativo, para determinar el conocimiento del recurso de revisión por la Suprema Corte de Justicia, dejando todos los demás a los Tribunales Colegiados de Circuito, con la advertencia de que dicho recurso de revisión ante la Corte se refiere a la impugnación de las sentencias definitivas dictadas por los jueces de Distrito, pues todas las demás resoluciones de trámite o de carácter incidental, deben combatirse ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con el sistema actualmente en vigor.

a). Tratándose del *amparo contra leyes*, se conserva hasta cierto punto el sistema actual de que el recurso de revisión respecto, tanto de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito como respecto de los fallos de los Tribunales Colegiados de Circuito cuando decidan, en amparo directo, sobre la constitucionalidad de una ley; que deben ser conocidos, en principio, por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo que estableció la reforma de 30 de diciembre de 1957; pero como la competencia del Pleno se tradujo, en la práctica, en un retraso considerable en la resolución de dichos negocios, debido a la limitación del número de sus sesiones, se propone una adición a la fracción VII,

³¹ También en la materia laboral, el criterio para distribuir la competencia entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia se apoya en razones de carácter social, conservando el más Alto Tribunal de la República aquellos asuntos de mayor importancia desde el punto de vista de las relaciones obrero-patronales o de la economía nacional. En la Exposición de Motivos se aduce al respecto, que: "Los conflictos que de manera predominante interesan a la economía nacional, los de mayor trascendencia en atención a las industrias o empresas en que se suscitan o porque afectan a más de una entidad de la Federación, son los que la Carta Fundamental encomienda a las autoridades federales del trabajo. Es así conveniente, por razón de la materia, que los juicios de amparo promovidos contra laudos de esas autoridades sigan siendo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia; más los en que se reclaman laudos dictados por las autoridades locales, pueden pasar a los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo que se refieran a conflictos de carácter colectivo, que son susceptibles de producir importantes repercusiones en la economía nacional..."

inciso a), del artículo 107 constitucional, con el objeto de: "...conciliar la necesidad de que la calificación de la constitucionalidad de las leyes impugnadas en amparo sea hecha en segunda instancia por el Pleno de la Suprema Corte, con las exigencias de la expedición de la administración de justicia...", según se expresa en la parte relativa de la Exposición de Motivos.

De acuerdo con la citada adición, una vez que el Tribunal en Pleno establezca jurisprudencia obligatoria, según los requisitos de la Ley Reglamentaria,³² los negocios similares se turnarían a las Salas respectivas, para que los resuelvan de acuerdo con esa jurisprudencia; pero con el objeto de que la misma no permanezca estática, se faculta a las propias Salas para que den a conocer al Pleno las razones graves que pudieran existir para dejar de sustentar la jurisprudencia en un recurso de revisión en trámite, para que dicho Tribunal en Pleno resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia.

b). También se conserva dentro de la competencia del Tribunal en Pleno, los recursos de revisión formulados contra las sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito en los juicios de amparo en los cuales se hubiese reclamado la *invasión de la esfera federal o local*, respectivamente, en los términos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

c). Cuando se trate de recursos de revisión interpuestos en los juicios de amparo en los cuales se impugne la constitucionalidad de los *Reglamentos expedidos por el Presidente de la República en materia federal*, en los términos de la fracción I del artículo 89 constitucional, cualesquiera que sea la cuantía o la importancia del asunto.³³

d). Cuando en *materia agraria* se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.³⁴

³² Actualmente, en los términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, para que la jurisprudencia del Tribunal en Pleno adquiera carácter obligatorio, es preciso que lo resuelto en los fallos respectivos se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros.

³³ La razón de esta regla de competencia, se explica de acuerdo con la Exposición de Motivos, de la siguiente manera: "...porque en ellos se debate la constitucionalidad de disposiciones de carácter federal emanados de otro Poder de la Unión, que deben ser obedecidas en todo el territorio de la República..."

³⁴ Al respecto, se dice en la multitudada Exposición de Motivos que dichos recursos de revisión deben ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia: "...porque los conflictos agrarios que afecten a núcleos de población en sus derechos colectivos, o a la pequeña propiedad, evidentemente interesan a la consecución de la reforma agraria, que es preocupación esencial de los gobiernos revolucionarios".

e). Cuando la autoridad responsable en *amparo administrativo* tenga carácter federal, si se trata de asuntos cuya cuantía exceda de la que fije la ley, o de negocios que, siendo de cuantía indeterminada, revistan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendental para el interés nacional, pero lo mismo que en el amparo directo administrativo, se requiere de una solicitud del Procurador General de la República.

También se establece expresamente, de acuerdo con el criterio que anteriormente se había expuesto en los proyectos de Medina-Azuela y Serra Rojas, que no debe corresponder a la Suprema Corte el conocimiento de los recursos de revisión de los juicios de amparo en los cuales se controvieran actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.³⁵

f). Finalmente, se conserva la regla actualmente en vigor, en el sentido de que corresponde al más Alto Tribunal de la República el conocimiento de los recursos de revisión en los juicios de amparo en *materia penal* en los cuales se hubiesen reclamado violaciones al artículo 22 constitucional.

C.—Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal Supremo Federal respecto a las controversias distintas a las cuestionadas en los juicios de amparo, se conservan las reglas establecidas por los artículos 105 y 106 de la Constitución Federal, y únicamente se modifica el segundo párrafo del artículo 104, fracción I, de la propia Carta Magna, para establecer que, respecto de las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos autónomos de carácter federal, se podrán establecer recursos (en la actualidad sólo el de *revisión fiscal*) que sólo serían conocidos por el más Alto Tribunal de la República cuando el negocio exceda de la cuantía que fije la ley, o cuando siendo indeterminada, el mismo revista importancia trascendental para el interés nacional, siempre que medie pedimento del Procurador General de la República, y así lo considere la propia Suprema Corte; y en todos los demás casos, se dejan al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito.

³⁵ Las razones de esta última disposición son las mismas que se aducían en los proyectos anteriormente mencionados, expresándose al respecto, en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial, que: "Con esta medida se descarga a la segunda sala de los numerosos amparos en revisión en que aparecen como responsables las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales, por referirse a una circunscripción territorial determinada, no hay razón para que se lleven ante la Suprema Corte, sino que su conocimiento debe corresponder a los Tribunales Colegiados de Circuito, al igual de lo que acontece actualmente con las revisiones en los amparos en que las autoridades responsables pertenecen a la esfera local".

De todas las reglas anteriores, el aspecto más criticado de la iniciativa que se analiza, ha sido el criterio sobre repartición de la competencia en materias administrativa y civil, en las cuales —si excluimos las controversias sobre las cuestiones familiares y de estado civil— se ha tomado en consideración la cuantía patrimonial del negocio, que fijaría la Ley Reglamentaria, correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia los asuntos de mayor importancia económica.

La objeción fundamental, ha sido concretada por el distinguido juriconsulto mexicano Alfonso Noriega, Jr., profundo conocedor de la materia de amparo, y quien en un artículo periodístico se hace eco de las observaciones de un número respetable de estudiosos, para afirmar, en primer término, que con el criterio de distribución que adopta el Proyecto, “en lo sucesivo va a existir un amparo —importante y de gran cuantía— del que conocerá la Corte y éste será el caso de los ricos, de los plutócratas, de las clases pudientes, y otro amparo, de mucha menor importancia y cuantía del que conocerán los tribunales colegiados, para los pobres, los desvalidos, los de recursos económicos limitados, contrariándose de esta manera, el principio de igualdad ante la ley sobre el que se finca nuestro sistema político...”

Y más adelante agrega el mismo tratadista, citando la autoridad de dos ilustres juriconsultos, Emilio Rabasa e Ignacio Mariscal, que: “... Es contrario a los principios de nuestro derecho público hablar de violaciones a la Constitución de primero y de segundo grados y más aún tipificar la jerarquía de la gravedad de la violación con un criterio crematístico...”;³⁶ y éste parece ser también el criterio de otro jurista mexicano, Alfonso Trueba, en otro artículo periodístico.³⁷

Es indiscutible que no pueden cuantificarse las violaciones a la Constitución y que la infracción de los derechos del hombre consagrados en la Ley Suprema asume la misma gravedad en todos los casos, y además, trasciende la esfera individual del agraviado para afectar a toda la sociedad, como lo ha puesto de relieve con gran agudeza el juriconsulto

³⁶ *Respeto a la Constitución. El Proyecto de Reformas al Amparo*, en “Excelsior”, jueves 23 de diciembre de 1965, p. 7-A

³⁷ *Todavía es proyecto. Mejoramiento de la Justicia*, en “Excelsior”, jueves 3 de febrero de 1966, pp. 7-8-A, quien considera en la parte conducente, que: “La violación de garantías individuales tiene en todos los casos la misma naturaleza intrínseca y, por lo mismo, no puede admitirse que hay violaciones de derechos constitucionales que valen o tienen una cuantía mayor o menor que otras”.

italiano Mauro Cappelletti,³⁸ y esta idea ya se encontraba implícita en el artículo 33 de la Declaración de Derechos de la Constitución Francesa de 24 de junio de 1793, cuando establecía, que: "Existe opresión contra el cuerpo social, cuando es oprimido uno solo de sus miembros. Existe opresión contra cada miembro cuando es oprimido el cuerpo social."³⁹

Pero lo que sucede es que los distinguidos opositores al Proyecto, parten de un punto de vista formal que no es posible compartir, aun cuando su opinión nos merezca gran respeto; ya que no es exacto que el juicio de amparo sea un proceso estrictamente constitucional, ni que se utilice únicamente para la tutela de los derechos de la persona humana consagrados en la Carta Fundamental.

Este fue el propósito de los Constituyentes de 1857, al redactar los artículos 101 y 102 de esa Ley Suprema, y en este aspecto podemos apoyarnos precisamente en la autoridad de Ignacio Mariscal;⁴⁰ pero esta situación cambió notablemente por motivos de carácter político-social, de sobra conocidos para repetirlos; y de esta manera, el ámbito de procedencia del juicio de amparo se extendió a otras materias que no son constitucionales, y en la actualidad comprende la violación de toda disposición legal, de cualquier naturaleza, por elevada o modesta que se considere; desde los preceptos de la Constitución hasta las disposiciones de un reglamento municipal; en suma, de todo el ordenamiento jurídico mexicano, de tal manera que el inmenso campo del proceso desemboca forzosamente en nuestra máxima institución procesal.

Esto equivale, utilizando un símil, a que todos los ríos de un país, que además los tuviese en abundancia, desembocasen todos en un solo lago, que tendría que ser un verdadero océano; ésta es precisamente la tragedia y la grandeza de nuestro juicio de amparo: su extraordinaria amplitud y su excepcional complejidad.

³⁸ *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de H. FIX ZAMUDIO, México, 1961, pp. 1-2, quien sostiene que cuando se viola un derecho del hombre se sienten afectados todos los ciudadanos y no solamente los directamente interesados; puesto que en el fondo el derecho de libertad es uno solo (o mejor dicho, está en la base y es la causa de todos los derechos), por lo que pertenece a todo hombre y su lesión hiere a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad.

³⁹ Cfr. Maurice DUVERGER, *Constitutions et Documents Politiques*, Paris, 1960, p. 32.

⁴⁰ *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, reimpresso en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", Nos. 21-22, México, enero-junio de 1944, pp. 219 y ss., quien, además, pretendía limitar el amparo respecto de las resoluciones dictadas por los jueces federales en la materia ordinaria federal y no sólo respecto de la Suprema Corte y en la materia de amparo, p. 230.

Si se hubiese conservado como un proceso para proteger exclusivamente los derechos fundamentales de la persona humana, no existiría el problema que se presenta en la actualidad, pero se trata de una evolución irreversible, ya sea que la calificuemos como hiciera Emilio Rabasa, de "degeneración"⁴¹ o pensemos que se trata de un desarrollo inevitable; y esta transformación es la que ha provocado la angustiosa situación en que se encuentra nuestra Suprema Corte de Justicia.

Lo cierto es que los derechos establecidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, deben estimarse como derechos o garantías de *carácter formal*, o sea, que no establecen una facultad de naturaleza material en beneficio de las personas que resultan afectadas por un acto de autoridad, pues lo contrario equivaldría a borrar toda diferencia entre disposiciones constitucionales y preceptos secundarios, y caería por tierra ese edificio tan cuidadosamente construido por el genio de Hans Kelsen, y que se conoce como la pirámide jurídica, apoyado en el principio de la jerarquía normativa, que ha recibido aceptación general, aunque se pueda discutir sobre sus detalles.⁴²

El mismo Emilio Rabasa lo había comprendido así al estudiar, tan profundamente como ninguno lo ha hecho, el famoso artículo 14 de la Constitución de 1857, y concluir que la garantía de justicia (o de exacta o correcta aplicación de la ley), no existe como derecho del hombre, ya que: "La justicia, humanamente entendida, no es más que la recta aplicación de la ley; garantizar, pues, la recta aplicación de la ley, es garantizar la justicia; pero la justicia, que es un ideal perseguido por las sociedades, no puede ser una garantía individual asegurada en las Constituciones...".⁴³

En tal virtud, si bien es verdad que toda violación legal se traduce en una infracción *refleja o indirecta* de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema;⁴⁴ no puede considerarse como un ataque directo, frontal, inmediato, contra normas constitucionales, pues de admitir este punto de vista, desaparecería toda jerarquía normativa, y la realidad nos indica que dicha jerarquía existe y resulta indispensable para que pueda operar el ordenamiento jurídico, independientemente de que está expresamente consagrada por el artículo 133 constitucional.

⁴¹ *El juicio constitucional*, cit., pp. 313 y ss.

⁴² Esta teoría la jerarquía normativa fue expuesta por KELSEN en numerosos trabajos, pero citaremos por vía de ejemplo su *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, México, 1949, pp. 128 y ss.

⁴³ *El artículo 14*, cit., p. 89.

⁴⁴ Para la interpretación de estos preceptos constitucionales, Cfr. Ignacio BURCOA, *Las garantías individuales*, 4ª Ed., México, 1965, esp. pp. 497-502; 521-531.

Por tanto, cuando se pretende distinguir entre *control de la constitucionalidad* y *control de la legalidad*, no es que se quiera diferenciar entre dos tipos de disposiciones constitucionales, sino entre estas últimas y las de carácter legal secundario; no es que existan violaciones constitucionales de primero y segundo grado, pues todas ellas son de la misma naturaleza, lo que sucede es que lógicamente se consideran más importantes las infracciones a la Ley Suprema, que las que afectan el orden jurídico ordinario.

Los proyectos que se han elaborado y la misma reforma de 1951, así como la iniciativa presidencial que se comenta, de noviembre de 1965, han reconocido esta diferenciación entre el control de la constitucional y el de la legalidad, reservando exclusivamente a la Suprema Corte el conocimiento del primero en la última instancia, y por ello es que en la legislación vigente, los únicos supuestos en que son impugnables en revisión las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, dictadas en amparo directo; es cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación *directa* de un precepto de la Constitución, siempre que tales decisiones no se apoyen en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, siendo precisamente este Alto Tribunal, el que, en su caso, debe resolver el recurso, limitándose a las *cuestiones propiamente constitucionales* (artículos 107, fracción IX de la Carta Fundamental; 83, fracción V, y 84, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo).

En cuanto al criterio crematístico que se imputa a la referida iniciativa presidencial de noviembre de 1965, para distribuir la competencia en materia civil y administrativa, entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, el mismo no opera sino tratándose de asuntos de carácter patrimonial, ya que los negocios de familia y de estado civil, cualesquiera que sea su trascendencia económica, se atribuyen a la misma Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con un criterio que nos parece correcto respecto de la importancia social del derecho de familia, que se ha traducido en una serie de disposiciones protectoras y tutelares de la organización familiar;⁴⁵ y en materia administrativa federal, cuando no exista cuantía, se acepta el principio discrecional para que el Tribunal Supremo Federal decida si el asunto posee importancia trascendental para el interés nacional.

⁴⁵ Sobre la naturaleza del derecho de familia, entre otros, Cfr. Antonio CICU, *El derecho de familia*, trad. de Santiago SENTÍS MELENDO, Buenos Aires, 1947, pp. 40 y ss.; 268 y ss.; Enrique DÍAZ GUIJARRO, *Tratado del derecho de familia*, Tomo I, Buenos Aires, 1953, pp. 284 y ss.

Pero tratándose de asuntos estrictamente patrimoniales, que no se traduzcan directamente en una violación constitucional, no existe otro medio de distribución de competencia, que el de carácter económico, sin que esto signifique que se infrinja el principio de igualdad ante la ley, o que se establezca una discriminación en perjuicio de las personas de escasos recursos económicos; pues este es el criterio que se sigue generalmente tratándose de violaciones secundarias en la mayoría de los sistemas procesales del mundo, ya que sería imposible que todas las controversias fueran resueltas por el órgano judicial supremo de cada país.

El ideal sería que cualquier conflicto, por nimio que fuese, se elevara hasta los Magistrados Supremos, pues los derechos de los humildes son tan respetables o más que los de los poderosos, pero este sistema ideal resulta utópico en la práctica, y por ello es que inclusive en nuestro sistema procesal local, existen diversos jueces, especialmente en materia civil, cuya competencia se fija precisamente por la cuantía del asunto.

Para no citar sino la organización judicial del Distrito y Territorios Federales, existen en primero o único grado, jueces de paz, jueces menores y jueces de primera instancia, cuya competencia, en la mayoría de los casos de categoría patrimonial, se fija por razones de carácter económico, y el mismo criterio se utiliza para determinar si la sentencia de dichos juzgadores es o no apelable, y no se puede considerar que esta distribución constituya una violación del principio de igualdad ante la ley, ya que lo que importa es que todos los habitantes del país posean las mismas oportunidades procesales y se les apliquen correctamente las disposiciones legales (este y no otro es el sentido de la llamada garantía de justicia del artículo 14 constitucional).

En tal virtud, si no puede considerarse indebido, sino por el contrario, el único posible, dadas las actuales circunstancias, el principio general de distribución de negocios entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, no pueden aceptarse las argumentaciones en contrario que han expuesto los opositores a este aspecto de la iniciativa presidencial que se comenta.

Sin embargo, aunque "en lo general" resulta aceptable el criterio de distribución de competencia de que se trata, debe hacerse una observación tratándose de las bases para determinar dicha competencia tratándose de la impugnación en amparo directo o de única instancia de las sentencias definitivas en materia penal sobre delitos del orden común, ya que la iniciativa se apoya en gravedad de la sanción establecida por la autoridad judicial común en la sentencia condenatoria.

Este último criterio no es correcto, porque plantea una serie de problemas de difícil resolución, ya que especialmente produciría la consecuencia de que tratándose de los participantes de un mismo delito, si su intervención es apreciada por el juez o tribunal penal de diversa manera, y por lo tanto, imponiéndoles penas distintas, en la vía de amparo se dividiría la continencia de la causa, no obstante tratarse de la misma figura delictiva; de manera que el asunto sería resuelto por la Suprema Corte o por un Tribunal Colegiado de Circuito, según la pena impuesta a cada uno de los participantes en los mismos hechos.

Sería preferible, como se ha propuesto por algunos estudiosos en las audiencias efectuadas en la Cámara de Senadores, que se tomara como base, no la pena impuesta en la sentencia, sino la establecida en las disposiciones legales relativas, de acuerdo con su término medio aritmético, que es el principio seguido por el artículo 20, fracción I, constitucional para la procedencia de la libertad caucional⁴⁶ (artículo 107, fracción V, inciso a), de la Carta Fundamental, de acuerdo con el proyecto de referencia).

5.—*La supresión de la reparación constitucional.*—Una de las observaciones que pueden hacerse a la iniciativa presidencial que se examina, es la relativa a la llamada “reparación constitucional”, que se conserva únicamente en *materia civil*, suprimiéndose en la *penal* (artículo 107, fracción III, inciso a), de la Ley Suprema).

Estimamos que la supresión *debe ser total*, ya que se trata de una institución que indebidamente se ha configurado como un requisito formal de preparación del amparo por violaciones a la secuela del procedimiento, no obstante que la finalidad perseguida por la citada reparación, es, o debe ser, precisamente y como su nombre lo indica, evitar o limitar el juicio constitucional, ya que a través de ella, el juez de la causa debe subsanar inmediatamente las violaciones que cometa, sin esperar que sean combatidas en amparo con motivo de la sentencia definitiva.⁴⁷

Esta “reparación constitucional” ha demostrado su inutilidad en la práctica, si tomamos en consideración, en primer lugar, que en poquísimos

⁴⁶ Recordamos en este sentido, entre otras, las manifestaciones expresadas por la delegación del Estado de Guanajuato en su memorándum de 20 de diciembre de 1965, pp. 8-9.

⁴⁷ Sobre la reparación constitucional, Cfr. BURCOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 605 y ss.; ROMEO LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, 3ª Ed., Puebla, 1957, pp. 394 y ss. Tesis jurisprudencial No. 306, p. 941, Tercera Sala, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1965.

casos merece el calificativo de "constitucional que se le ha dado por la jurisprudencia, y con mayor razón si se suprime en materia penal,⁴⁸ como se propone acertadamente en la iniciativa, por lo que en realidad la materia de esa reparación se reduciría, subsistiendo en materia civil, a la reclamación de violaciones procesales de escasa importancia, puesto que las que asumen carácter trascendental y grave, generalmente, y salvo casos excepcionales, son impugnables en el mismo procedimiento común, a través de recursos ordinarios, y las que pueden tener efectos irreparables sobre las personas o las cosas, se pueden combatir en amparo de doble instancia, sin esperar la sentencia definitiva, con el objeto de evitar su consumación, en los términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías.

Por otra parte, se trata de un trámite que resulta ostensiblemente anticuado dentro de la concepción moderna del proceso, que es la que en general inspira la secuela de nuestro juicio de amparo, en el cual se ha procurado limitar al mínimo las formalidades, estableciendo un procedimiento breve y sumario, que sería sumamente efectivo, si el recargo de los tribunales federales no impidiera el cumplimiento de los plazos procesales respectivos.⁴⁹

A mayor abundamiento, la doctrina ha puesto de relieve que la repetida reparación se inspiró en las Leyes Españolas de Enjuiciamiento Civil de 1855 (artículos 1019 y 1020) y de 1881 (artículos 1696 y 1697), a través del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales de 15 de mayo de 1884 (artículo 704), y que la fuente de la institución procesal de que se trata se remonta nada menos que hasta el Real Decreto de 4 de noviembre de 1838 (artículo 5o.).⁵⁰ y por tanto, ya no resulta admisible en la actualidad.

6.—*Facultad discrecional para fijar la competencia en materia administrativa.*—El Proyecto de reformas del Ejecutivo de noviembre de 1965, presenta una innovación muy conveniente en cuanto otorga a la Suprema Corte

⁴⁸ En materia penal, la misma Constitución, especialmente en los artículos 16, 19 y 20, enumera determinados derechos procesales de acusado, cuya infracción puede considerarse, efectivamente, como una violación *directa* a preceptos constitucionales.

⁴⁹ Cfr. FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit., pp. 269 y ss.

⁵⁰ Cfr. Alejandro RÍOS ESPINOZA, *Amparo y casación*, México, 1960, p. 191; Manuel DE LA PLAZA, *La casación civil*, Madrid, 1944, pp. 377 y ss. José María MANRESA Y NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 4ª Ed., Tomo VI, Madrid, 19, pp. 230 y 231.

de Justicia la facultad discrecional para conocer de los amparos directos o en revisión, en materia administrativa, promovidos contra autoridades federales, así como los recursos de revisión fiscal, si todos ellos carecen de una cuantía determinada —y que en principio corresponderían a los Tribunales Colegiados de Circuito, según la propia iniciativa— cuando a juicio del más Alto Tribunal de la República, tengan una importancia trascendental para el interés nacional (artículos 104, fracción I, párrafo segundo, y 107, fracciones VI, segundo párrafo y VIII, inciso e), de la Ley Suprema, de acuerdo con el propio Proyecto.

Este es el primer intento de introducir en nuestro régimen constitucional el sistema que se practica desde 1925 por la Suprema Corte de los Estados Unidos, en una esfera mucho más amplia, y que se apoya en el llamado *writ of certiorari*, y que se puede traducir como “auto o recurso de avocación”, de acuerdo con el cual, tratándose de asuntos que no debe conocer forzosamente en apelación⁵¹ dicho Tribunal Supremo decide de manera discrecional cuáles son los negocios que pueden estimarse de interés nacional, y en caso contrario, los remite a los tribunales federales de menor jerarquía,⁵² en la inteligencia que es mucho mayor la proporción de aquellos que rechaza, que los que admite, y sólo de esta manera ha sido posible evitar un rezago en el más Alto Tribunal de los Estados Unidos.

Por otra parte, y en vista del magnífico resultado que ha producido en los Estados Unidos, se ha intentado introducir el propio “auto de avocación” en otros países de América, especialmente en Argentina, país de Latino-América que ha seguido muy de cerca, sin por esto perder su particular fisonomía, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes imperante en Norteamérica, a través de la impugnación ante la Corte Suprema Argentina, que se califica como “recurso extraordinario” (artículo

⁵¹ El recurso de apelación, anteriormente *writ of error*, procede actualmente, cuando se ha decidido por un tribunal local, en el sentido de la inconstitucionalidad de una ley o tratado federal, o por la validez de la ley local impugnada, y si se trata de una resolución pronunciada por un juez federal, cuando declara la validez de la ley federal combatida, Cfr. Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, trad. de Ernesto WEINSCHELPAUM, Buenos Aires, 1958, p. 311; André y Suzanne TUNC, *El derecho de los Estados Unidos de América*, trad. de Javier ELOLA, México, 1957, p. 70; *Le système constitutionnel des Etats-Unis? d'Amérique*, tomo II, París, 1954, pp. 205 y ss.

⁵² Sobre los aspectos y requisitos procesales del *writ of certiorari*, tanto respecto al derecho de Florida, cuya Corte Suprema local sigue los mismos principios del sistema federal en esta materia, como en cuanto al recurso ante la Suprema Corte Federal, Cfr. Herbert A. WARREN y Samuel L. SAADY, *The procedural aspects of certiorari*, en “Miami Law Quaterly”, Vol. IV, No. 3, abril de 1950, pp. 367-379.

100 de la Constitución Nacional, reglamentado por la Ley No. 48 de 11 de septiembre de 1863.⁵³

Y precisamente para evitar que el más Alto Tribunal de la República Argentina sufra un rezago considerable, se han presentado proyectos de reformas a la citada Ley No. 48, citándose especialmente el introducido a la Cámara en el año de 1959 por el diputado nacional Oscar López Serrot, que proponía una adición a dicho ordenamiento, según la cual: "Pero la apelación (en recurso extraordinario) sólo será otorgada cuando resulte de los autos que la consideración de los agravios en que el recurso se funde tenga un *alcance institucional que exceda el mero interés personal del apelante.*"⁵⁴

En tal virtud, en nuestra opinión resulta inobjetable el otorgamiento de una facultad discrecional a nuestra Suprema Corte de Justicia en relación con su competencia para conocer de los asuntos administrativos de cuantía indeterminada, pero sí debe advertirse que el sistema que establece la iniciativa para plantear la "avocación", es inadecuado y desvirtúa el sistema para que la propia Corte pueda ejercer esa atribución.

En efecto, de acuerdo con el Proyecto de reformas constitucionales, es preciso que medie solicitud del Procurador General de la República, como requisito previo para que el Supremo Tribunal de la Federación se "avoque" al conocimiento de los referidos negocios, intervención del citado funcionario que resulta a todas luces inconveniente, por varias razones, entre las cuales debemos tomar en consideración, que debido a la gran diversidad y multiplicidad de funciones que el artículo 102 constitucional otorga al referido Procurador General de la República, lo imposibilita para interiorizarse oportunamente sobre cuándo los asuntos respectivos asumen la importancia necesaria para ser elevados al conocimiento de la Suprema Corte.

Lo que ocurriría en la práctica es que las partes interesadas, tanto los particulares como las autoridades demandadas, y especialmente estas últimas, acudirían al Procurador para señalarle la importancia nacional del asunto, y hasta entonces, en caso de estimarlo conveniente, actuaría el propio Procurador, con lo cual se establece un rodeo innecesario, independientemente de que el Proyecto presidencial no prevé la hipótesis, cuya consagración resulta conveniente, de que los propios Tribunales Colegiados

⁵³ Cfr. Rafael BIELSA, *El recurso extraordinario*, 2ª Ed., Buenos Aires, 1958, pp. 117 y ss.

⁵⁴ Cfr. Jorge Reinaldo VANOSI, *Constitución, jurisprudencia y "writ of certiorari"*, en "Jurisprudencia Argentina", No. 1862, Buenos Aires, martes 1º de marzo de 1964, pp. 1-4.

de Circuito hagan saber a la Suprema Corte de Justicia, cuando se presenta la citada circunstancia en los asuntos que se tramitan ante ellos.

Debe tomarse en consideración que en los Estados Unidos, donde se tiene ya una experiencia considerable en el ejercicio de la facultad discrecional de que se trata, es el recurrente el que debe expresar las razones por las cuales considera que la Corte Suprema debe avocarse al asunto, y en vista de estas manifestaciones, decide dicho Alto Tribunal si lo acepta o lo rechaza⁶⁵ y de ninguna manera se acude al Procurador General de los Estados Unidos, hasta cierto punto coincidente con el funcionario nacional del mismo nombre, para que de acuerdo con su petición, la Corte acepte el conocimiento del asunto.

En consecuencia, para darle mayor eficacia a la nueva facultad de la Suprema Corte de México, en caso de aceptarse, estimamos necesario que se otorgue a las partes interesadas la posibilidad de pedirle que decida si se avoca o no en el conocimiento de los asuntos de que se trata; facultándose también a los Tribunales Colegiados de Circuito, para que puedan plantear esta cuestión a la propia Corte, respecto de los asuntos de que conocen, pero en la inteligencia de que la Ley Reglamentaria debe establecer un sistema adecuado de sanciones, para las solicitudes frívolas e improcedentes de las partes, con el propósito de evitar que las transformen en medios para dilatar el procedimiento.

El Procurador General de la República debe ser consultado por conducto de sus agentes auxiliares, ya que su intervención personal resulta imposible en la práctica, de acuerdo con el mismo sistema que se sigue en la Ley Reglamentaria sobre la intervención del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, pero un simple dictamen es distinto a que sea dicho funcionario el que provoque la intervención de la Suprema Corte.

7.—*Unificación de la jurisprudencia.*—Una observación merece la conservación del sistema introducido por la fracción XIII del artículo 107 constitucional sobre la unificación de las tesis contradictorias que pueden sustentar los distintos Tribunales Colegiados de Circuito, y entre las diversas Salas de la Suprema Corte de Justicia, sobre un mismo problema jurí-

⁶⁵ *Revised Rules of Supreme Court. Considerations governing review on certiorari*, Rules 19-31. Cfr. WARREN y SAADY, *The procedural aspects of certiorari*, cit., pp. 372 y ss. Conviene hacer notar que en el período de sesiones de 1964, la Suprema Corte de los Estados Unidos resolvió en cuanto a fondo 114 negocios, de los cuales 53 se refería a cuestiones de constitucionalidad; y en cambio desechó 1722 recursos de *certiorari*; Cfr. Paul J. MISHKIN, *The Supreme Court 1964 Term*, en "Harvard Law Review", Vol. 79, No. 1, noviembre de 1965, pp. 105 y ss.

dico, y que de aprobarse las reformas propuestas va asumir una mayor importancia, en virtud de que forzosamente debe aumentarse el número de los citados Tribunales Colegiados.

El sistema vigente, introducido en las reformas de 1951, guarda semejanza con la llamada "casación en interés de la ley", tal como existe en algunas legislaciones extranjeras, entre ellas los Códigos Procesales de Italia, Francia y España, ya que con la misma finalidad de unificar la jurisprudencia, el Ministerio Público debe impugnar las resoluciones que estime incorrectas o ilegales, cuando las partes afectadas no lo hagan, pero el fallo dictado por el Tribunal Supremo de esos países, no afecta las situaciones concretas establecidas en la sentencia impugnada.⁵⁶

Se ha observado que esta institución carece de eficacia en la práctica, ya que el aludido Ministerio Público, en muy contadas ocasiones ha cumplido con esta obligación, pues resulta difícil conocer las sentencias no impugnadas por las partes, que ameriten ser llevadas al conocimiento del órgano supremo del poder judicial, sólo en "interés de la ley".

Un resultado semejante, de carácter negativo, se ha observado en nuestro país, especialmente tratándose de las tesis contradictorias de los diversos Tribunales Colegiados de Circuito, que es donde radica el motivo más serio de crítica contra la actuación de esos Tribunales, ya que las de las Salas de la Suprema Corte de Justicia son más fáciles de conocer y de plantear, por las propias Salas, para que sean decididas por el Tribunal en Pleno de la misma Corte.

Y es que en contadas ocasiones los integrantes de los referidos Tribunales Colegiados pueden percatarse de las tesis opuestas sustentadas por otros Tribunales de la misma categoría, habida cuenta que dichas tesis no se publican en el Semanario Judicial de la Federación, y la misma situación se presenta respecto de los Ministros de la Suprema Corte, y con mayor razón respecto del Procurador General de la República, todos ellos legitimados para denunciar la contradicción, y en cuanto a las partes, carecen de interés para llamar la atención de los citados funcionarios sobre la existencia de tales criterios opuestos.

De manera que, sin abandonar la denuncia por parte de los repetidos funcionarios, en los términos de la invocada fracción XIII del artículo 107

⁵⁶ Cfr. Piero CALAMANDREI, *La casación civil*, trad. de Santiago SENTÍS MELENDO. Buenos Aires, 1945, tomo II, pp. 121 y ss.; Rafael DE PINA, *El recurso de casación civil en interés de la ley*, en "Temas de Derecho Procesal", 2ª Ed., México, 1951, pp. 11 y ss.; Secundino TORRES GUDIÑO, *La casación civil*, Panamá, 1957, pp. 158 y 191, cita las disposiciones mexicanas mencionadas como un caso de casación en interés de la ley.

constitucional, resultaría conveniente autorizar a las partes afectadas, para que, a través de un recurso hagan llegar a la Suprema Corte, fundamentalmente las tesis contradictorias de los Tribunales Colegiados de Circuito, y eventualmente las de las Salas de la misma Corte, con la consecuencia de que si son las partes las que plantean la contradicción, pueda modificarse el fallo en el cual se sustentase el criterio que la Corte considere equivocado, salvo que dicho fallo deba subsistir por motivos diversos.

Esto sin perjuicio de que pudiera establecerse en la Suprema Corte de Justicia un Departamento de Control de Tesis, como lo ha propuesto el jurista Ignacio Burgoa en su anteproyecto de 1965,⁵⁷ ya que ese organismo resultaría de gran utilidad para el registro y publicación de las tesis de los diversos Tribunales Colegiados de Circuito y de las Salas de la Corte, pero sin que pueda suplir la iniciativa de las partes interesadas en señalar las contradicciones que les afectan.

Se puede objetar que los litigantes de mala fe tratarían de convertir este medio de impugnación en una nueva instancia para alargar indebidamente la tramitación de los juicios de amparo en los cuales han obtenido sentencia desfavorable.

Sin embargo, para contrarrestar esta posibilidad, se puede establecer un régimen severo de admisión, tomando en cuenta que el planteamiento de la cuestión resulta relativamente sencillo de comprobar, en cuanto es necesario demostrar la existencia de dos tesis contrapuestas sobre el mismo problema, y en caso contrario se desecharía de plano el recurso, imponiéndose al promovente, a su abogado o a ambos, una multa, que se elevaría considerablemente en su monto en caso de mala fe o frivolidad en la interposición del propio recurso.

8.—*El sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia.*—La iniciativa presidencial que se comenta intenta la corrección del error en que incurrió el legislador de 1951, que introdujo exclusivamente el sobreseimiento del juicio de amparo por inactividad procesal en los artículos 107, fracción XIV, de la Constitución Federal, y 74, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, ya que los autores de dicha reforma de 1951, no obstante que su modelo, o sea el anteproyecto de la Suprema Corte de Justicia de 1945, proponía, además de la citada institución del sobreseimiento por inactividad procesal, el establecimiento de la carga de la promoción respecto del recurrente, de tal manera que su omisión debía producir se tuviese por abandonado el recurso, que-

⁵⁷ Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación, cit., p. 118.

dando firme la sentencia de primera instancia (artículo 89 del mencionado anteproyecto).

En efecto, el Proyecto del Ejecutivo de noviembre de 1965, plantea la modificación de la citada fracción XIV del artículo 107 constitucional, estableciendo, que "Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo (es decir la excepción en beneficio de los núcleos de población agraria y de los ejidatarios y comuneros, tratándose de la afectación de derechos colectivos e individuales de carácter agrario), y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, se decretará el sobreseimiento del amparo o la *caducidad de la instancia*, por la inactividad del quejoso o del *recurrente*, respectivamente, cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria."

En la parte relativa de la Exposición de Motivos se justifica esta modificación en virtud de que, de acuerdo con el texto vigente de la citada disposición constitucional, en relación con lo dispuesto por el artículo 74, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, se hace recaer la carga de la actividad procesal exclusivamente sobre el quejoso, aún cuando se trate de un amparo de doble instancia en el cual hubiese obtenido sentencia favorable de primer grado y su contraparte (autoridades responsables o tercero perjudicado) hubiesen interpuesto el recurso de revisión,⁵⁸ lo que ha dado lugar a una tesis mayoritaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, sostenida durante varios años, en el sentido de que es precisamente el promovente del amparo, y no el recurrente, el que se encuentra obligado a realizar la actividad procesal, aun en el

⁵⁸ En la parte relativa de la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, se expresa, que: "Debe advertirse en primer término, que el sobreseimiento por inactividad ha funcionado dentro de las limitaciones constitucionales en los últimos catorce años tanto en el campo del amparo indirecto como en el del directo, y ha evitado que los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia dediquen un esfuerzo inútil al estudio de juicios de amparo en cuya resolución no tiene ya interés el quejoso, sea porque el amparo fue promovido exclusivamente con el objeto de obtener la suspensión del acto reclamado, o porque, estando en trámite el juicio constitucional, ocurrió un cambio de situación determinante de la falta de interés en el pronunciamiento de la sentencia. Si bien es cierto que en casos de excepción el sobreseimiento por inactividad puede declararse en amparos en que se mantiene vivo el interés del promovente, tal situación obedece a la negligencia de los litigantes, puesto que la sola presentación de un escrito pidiendo el pronunciamiento de la sentencia evita la caducidad..."

supuesto de que hubiese obtenido la protección federal en la primera instancia.⁵⁹

Esta situación de inequidad procesal, se ha pretendido corregir por el Tribunal en Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia, según la tesis que sustentó en su resolución de 25 de febrero de 1964, en los amparos acumulados en revisión Toca 1062-958, promovidos por "La Alteña", S. C. L., y coagraviados, sosteniendo por mayoría de 14 votos contra tres, que en el supuesto anterior, es decir en el caso de una sentencia favorable al quejoso y recurso interpuesto por su contraparte, la carga de la actividad procesal debe recaer sobre el recurrente, y su inercia determina el sobreseimiento de la revisión y no de todo el juicio.

Pero aún rectificándose la omisión del legislador de 1951, que no consagró la caducidad de la instancia, como se había previsto en el anteproyecto de 1945, queda todavía el problema relativo a la justificación de la institución misma, que fue y es combatida con apasionamiento desde el momento mismo de su introducción en el texto de la referida fracción XIV del artículo 107 constitucional, por considerarse, en esencia, que se trata de una sanción que contradice el espíritu protector del juicio de amparo, pues se traduce en una denegación de justicia para las partes en dicho proceso, el cual según la legislación respectiva, una vez interpuesta la demanda, debe tramitarse de oficio de manera breve y sumaria, y si no se resuelve dentro de los reducidos plazos que marca la ley, tal circunstancia no es imputable a las propias partes, sino al juzgador.⁶⁰

En la Exposición de Motivos se explica con toda claridad la necesidad

⁵⁹ El criterio mayoritario de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia se apoya en el texto categórico de las disposiciones legales relativas, estimando que no se trata de caducidad de la instancia, sino de sobreseimiento del juicio, y por tanto, la actividad procesal incumbe al quejoso y no a las demás partes, inclusive cuando se trate de amparo de doble instancia en el cual la sentencia favorable al quejoso hubiese sido impugnada por las autoridades demandadas o por el tercero perjudicado; pero los Ministros MENDOZA GONZÁLEZ y RIVERA PÉREZ CAMPOS han formulado voto particular, afirmando que existiendo sentencia favorable al quejoso, la carga de la actividad recae sobre el recurrente, y en caso de no realizarse, debe sobreseerse la revisión, dejándose firme la sentencia de primer grado. Cfr. *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1954, Segunda Sala*, pp. 8-11.

⁶⁰ Cfr. José BECERRA BAUTISTA, *Inconstitucionalidad del sobreseimiento por falta de recordatorio semestral a los órganos jurisdiccionales para que cumplan su deber*, en "El Foro", 4ª Epoca, No. 2, México, octubre-diciembre de 1953; ID.—*El sobreseimiento denegativo de justicia*, en "El Foro", 4ª Epoca, No. 7, México, enero-marzo de 1955; Alfredo BORBOA REYES, *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, cit., pp. 129 y ss.

y conveniencia de la conservación de la carga de la actividad procesal para las partes, pero exclusivamente en materia civil y administrativa: "...Debe advertirse, en primer término, que el sobreseimiento por inactividad ha funcionado dentro de las limitaciones constitucionales en los últimos catorce años, tanto en el campo del amparo indirecto como en el del directo, y ha evitado que los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia dediquen un esfuerzo inútil al estudio de juicios de amparo en cuya resolución no tiene ya interés el quejoso, sea porque el amparo fue promovido exclusivamente con el objeto de obtener la suspensión del acto reclamado, o porque, estando en trámite el juicio constitucional ocurrió un cambio de situación determinante de la falta de interés en el pronunciamiento de la sentencia. Si bien es cierto que en casos de excepción el sobreseimiento por inactividad puede declararse en amparos en que se mantiene vivo el interés del promovente, tal situación obedece a la negligencia de los litigantes, puesto que la sola presentación de un escrito pidiendo el pronunciamiento de la sentencia evita la caducidad..."⁶¹

A mayor abundamiento, podemos considerar que el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia sólo resultan procedentes en aquellos sectores de nuestro juicio de amparo en los cuales no se discute problema de constitucionalidad, o bien que pudiera afectar a aquellas personas que por su posición económica o social, o por su situación procesal, requieren de una protección especial, como ocurre con el acusado en el proceso penal, los trabajadores y los campesinos, sino que por el contrario, únicamente opera en los campos en que no existe un interés público directo, como ocurre con las controversias civiles o administrativas.

Nadie discute esta carga procesal en cuanto fue establecida por el artículo 479 de la Ley Federal del Trabajo, cuya omisión implica el desistimiento tácito del actor en el juicio laboral, en la mayor parte de los casos el trabajador, siempre que la actividad de dicha parte resulte necesaria para la continuación del procedimiento.⁶²

⁶¹ Cfr. José CASTRO ESTRADA, *La caducidad en el juicio constitucional en materia civil*, en "Boletín de Información Judicial", No. 159, México, noviembre de 1960, pp. 671-683.

⁶² El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la resolución que dictó con fecha 12 de septiembre de 1961, en el amparo en revisión 2106-959, promovido por Francisca Merino Aleántara y coagraviados, acumulados, sustentó el criterio de que es constitucional la disposición del citado artículo 479 de la Ley Federal del Trabajo, ya que no contradice ninguno de los principios protectores de los trabajadores establecidos por nuestra Ley Suprema, particularmente el artículo 123. Cfr. *Informe del*

Tampoco se discute la conveniencia la caducidad de la instancia establecida por el artículo 373, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Cíviles, aunque sí resulte controvertida, por graves defectos técnicos, esta misma institución establecida recientemente en el Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito y Territorios Federales.⁶³

Lo que ocurre con esta institución, por lo que al juicio de amparo se refiere, es que sus opositores, como en varios otros supuestos, la combaten pensando en el propio amparo como un instrumento procesal destinado exclusivamente a la protección de los derechos del hombre y la tutela del régimen federal, con olvido de la existencia del control de legalidad, en el cual se controvierte la aplicación de disposiciones legales secundarias, respecto de las cuales, particularmente si se trata de actos de autoridades civiles o administrativas, no se desvirtúa el espíritu protector del amparo, si se conserva el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia, tomando en consideración que no están invariablemente relacionados con la necesidad de la actividad del quejoso para la continuación del procedimiento, lo que no ocurre con uno que es teóricamente concentrado, breve y sumario, como lo es el de amparo.

Se debe tomar en consideración, al respecto, el concepto moderno del proceso, que se apoya en el principio de colaboración de las partes con el juez, lo que determina que las propias partes no deben abandonar la instancia, como ocurre desafortunadamente con frecuencia, cuando ya no tienen interés en su prosecución; y sobre ese interés particular de los litigantes, se encuentra el de carácter público de la economía procesal, para evitar que las autoridades judiciales se ocupen de negocios que fueron abandonados por las partes.

Aceptando, pues, en principio, tanto el sobreseimiento del juicio como la inactividad procesal en el juicio de amparo, en el campo restringido de que se trata, nos atreveríamos a sugerir una modificación del texto de la proyectada reforma, para excluir de la procedencia de estas instituciones, a los juicios de garantías, particularmente los interpuestos contra autoridades administrativas, cuando en ellos se reclame la *violación directa* de una disposición constitucional, como ocurre tratándose de la afectación de los derechos individuales y sociales de la persona humana consagrados en la Ley Suprema, ya que toda cuestión verdaderamente constitucional

Presidente de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1961, Tribunal en Pleno, pp. 129-134.

⁶³ Cfr. José BECERRA BAUTISTA, *La caducidad de la instancia de acuerdo con las recientes reformas al Código Procesal Civil*, México, 1964, pp. 6 y ss.

y con mayor razón si lesiona la dignidad de la persona humana, trasciende el mero interés individual y afecta a toda la colectividad, como ocurre cuando se afectan las libertades fundamentales, tales como la de pensamiento, de expresión, de tránsito, de reunión, etc., respecto de las cuales no puede decirse que existe una infracción simplemente refleja, sino claramente directa, de la norma constitucional que contiene alguno de tales derechos subjetivos públicos.⁶⁴

9.—*El amparo contra leyes.*—Nos parece correcto el sistema propuesto por la iniciativa presidencial de noviembre de 1965, en el sentido de que el Tribunal en Pleno conserve la facultad que le otorgó la reforma de 31 de diciembre de 1957, para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias de los jueces de Distrito dictadas en los juicios de amparo en los cuales se impugne una ley federal o local por considerarse inconstitucional; pero ahora con mayor flexibilidad, pues se pretende que una vez que el citado Tribunal en Pleno establezca jurisprudencia obligatoria, se turnen los asuntos similares a las Salas respectivas, para que los decidan de acuerdo con la propia jurisprudencia, pero en la inteligencia de que la Sala correspondiente podría plantear la revisión de la mencionada jurisprudencia, cuando estime que existen razones suficientes para ello, de manera que el repetido Tribunal en Pleno decida si debe o no subsistir su criterio (artículo 107, fracción VIII, inciso a), del texto del Proyecto presidencial).

Pero, en cambio sugerimos una enmienda en esta materia, tomando en consideración, por una parte, que el amparo contra leyes es el aspecto más estrictamente constitucional,⁶⁵ y por la otra, que la Suprema Corte de Justicia tiene encomendada la altísima función de guardián de la Constitución. En tal virtud estimamos conveniente que se estableciera la *revisión forzosa* de las sentencias de los jueces de Distrito y de los Tribunales Colegiados (estos últimos en amparo directo), cuando decidieren sobre la inconstitucionalidad de una ley, siempre que esa decisión no estuviere

⁶⁴ El texto de la proyectada fracción XIV del artículo 107 constitucional, quedaría redactada de la siguiente manera: "Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley o se impugne la violación directa a los derechos de la persona humana consagrados por esta misma Constitución, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia, por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas, en los casos y términos que señala la ley reglamentaria".

⁶⁵ Cfr. Mariano AZUELA, *Aportación al estudio del amparo contra leyes*, en "Revista Jurídica Veracruzana", Jalapa, tomo VII, No. 1, marzo de 1957, p. 7.

fundada en la jurisprudencia establecida por la misma Suprema Corte, en los términos del artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Ley Suprema, tal como quedaría modificado de aprobarse la iniciativa del Ejecutivo; ya que todas estas resoluciones, del más elevado interés público, deben llegar necesariamente al conocimiento del más Alto Tribunal de la República y no quedar supeditados exclusivamente al interés de las partes, o al error u omisión en que incurrieran al interponer la revisión respectiva.

10.—*Otros aspectos de la reforma.*—Se presenta también el problema del material humano; es decir, de la selección de los jueces, magistrados y ministros que tienen encomendada la altísima función de la impartición de la justicia en ramo federal, pues como se ha hecho notar reiteradamente, de nada sirven las leyes más perfectas, si se carece de una magistratura eficiente, honesta y responsable.

Muchas de las críticas que se enderezan contra el Proyecto del Ejecutivo que se ha venido comentando, se apoyan en los defectos reales o supuestos en la elección y en la conducta de los funcionarios judiciales de la Federación; y un ejemplo de esta orientación nos lo proporciona un reciente artículo periodístico del distinguido jurista mexicano Alberto Vázquez del Mercado.⁶⁶

Puede afirmarse que las deficiencias personales de los jueces federales, que al fin y al cabo, son humanos, no nos pueden servir de base para combatir las reformas constitucionales que se proponen en el multicitado proyecto de noviembre de 1965, y nada resuelve tampoco la supresión de la inamovilidad judicial, tan penosamente alcanzada.⁶⁷

Sin embargo, resulta necesario emprender contemporáneamente una reestructuración de ciertos aspectos de la magistratura de la Federación, para que la reforma que se pretende, produzca resultados verdaderamente efectivos en la práctica.

Esta reestructuración, que no puede ser inmediata, sino paulatina, debe abarcar tres sectores, según nuestro modesto punto de vista:

a).—En primer término el establecimiento de una verdadera carrera judicial, en su sentido propio, que no puede reducirse a una simple cuestión escalafonaria, como se determina en los artículos 92 a 94 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; pero esta materia no correspon-

⁶⁶ *La Peor Llega. La Justicia en México*, en "Excelsior", Jueves 21 de julio de 1966, pp. 6-8.

⁶⁷ Supresión de la inamovilidad que propone el mismo VÁZQUEZ DEL MERCADO, en su artículo citado, p. 8.

de plantearla a esta ponencia, ya que será objeto de una independiente, que debe discutirse en este propio Congreso.

b).—Un perfeccionamiento en el sistema de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, para lo cual no es necesario modificar, en sus principios esenciales, el sistema vigente, previsto por el artículo 96 de la Constitución Federal, es decir, nombramiento del Presidente de la República aprobado por la Cámara de Senadores, que es muy similar al que se sigue para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos, de acuerdo con el artículo II, sección segunda, párrafo segundo, de la Ley Suprema de ese país, y que ha resultado satisfactorio en la práctica.

Pero debido a nuestra peculiar situación político-social, es necesario que la designación por el Jefe del Ejecutivo no sea indiscriminada, sino que cuente con un criterio de selección, como aquel que se señalaba en el proyecto, ya mencionado, del senador Brena Torres, que recomendaba se incluyera la siguiente disposición, en la fracción V del artículo 95 constitucional: “El nombramiento de los ministros deberá hacerse por turno entre funcionarios de la judicatura federal y abogados en ejercicio o con experiencia profesional en otros cargos distintos de los judiciales, procurando además que la Suprema Corte se integre con profesionistas de las distintas regiones del país...”

Para lograr este resultado, el único sistema práctico consistiría en que el Jefe del Ejecutivo hiciera la designación con base en ternas propuestas por los miembros de la magistratura federal, los colegios de abogados, y otros sectores calificados para proponer tales candidatos a la más alta investidura dentro del Poder Judicial Federal.

c).—Debido a que en nuestro país, por razones de carácter histórico-político, que no es la oportunidad de analizar, carece de una Secretaría de Justicia, cuyo restablecimiento se ha propuesto recientemente por un sector de la doctrina mexicana,⁶⁸ se advierte la necesidad de un organismo que coordine y regule tanto el estatuto administrativo de los miembros del Poder Judicial Federal, como los estudios necesarios para el perfeccionamiento legislativo de la Magistratura de la Federación y de los ordenamientos procesales federales.

En las Constituciones más recientes se ha establecido, inclusive al lado de una Secretaría o Ministerio de Justicia, un organismo autónomo que

⁶⁸ Cfr. BARRA MEXICANA, COLEGIO DE ABOGADOS, *Por una Secretaría de Justicia*, México, 1961.

garantiza la independencia de los miembros de la judicatura, vigila su comportamiento, coordina su estructura administrativa y supervisa la eficacia de la carrera judicial.

Esta entidad autónoma ha sido designada como Consejo Superior de la Magistratura por las Constituciones de Italia (1948, artículo 105);⁶⁹ Francia (1958, artículo 65);⁷⁰ y Turquía (1961, artículos 143-144).⁷¹

⁶⁹ De acuerdo con los artículos 104 y 105 de la Constitución Italiana vigente: "La magistratura constituye un organismo autónomo e independiente de todo otro poder.—*El Consejo Superior de la Magistratura* estará presidido por el Presidente de la República.—De él formarán parte, por derecho propio, el primer presidente y el fiscal general del Tribunal de Casación.—Los otros componentes serán elegidos: las dos terceras partes, por todos los magistrados ordinarios, entre los pertenecientes a las diversas categorías, y la otra tercera parte por el Parlamento en sesión ordinaria, entre profesores de número de Universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio.—El Consejo elegirá un Vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento..." "Artículo 105.—Corresponden al *Consejo Superior de la Magistratura*, según las normas de la organización judicial, los nombramientos, las asignaciones y los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias relativas a los magistrados". Estas disposiciones han sido reglamentadas por la Ley de 24 de marzo de 1958, No. 195, denominada "Norma sobre la constitución y sobre el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura", y por el Decreto de 16 de septiembre de 1958, No. 916: "Disposiciones de actuación y coordinación de la ley de 24 de marzo de 1958, No. 195, relativa a la constitución y funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura y disposiciones transitorias".

⁷⁰ El artículo 65 de la Constitución de la República Francesa, de 4 de octubre de 1958, establece lo siguiente: "*El Consejo Superior de la Magistratura* será presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia será de pleno derecho su vicepresidente. Este podrá suplir al Presidente de la República. El *Consejo Superior* comprenderá además nueve miembros designados por el Presidente de la República en las condiciones fijadas por una ley orgánica. *El Consejo Superior de la Magistratura* formulará propuestas para los nombramientos de magistrados-jueces de la Corte de Casación y para los de Presidente primero de la Corte de Apelaciones. Dará su opinión con arreglo a las condiciones establecidas por la ley orgánica, sobre las propuestas del Ministro de Justicia relativas al nombramiento de los otros magistrados-jueces. Será consultado sobre los indultos en las condiciones fijadas por la ley orgánica. *El Consejo Superior de la Magistratura* estatuirá como consejo de disciplina de los magistrados-jueces. En tal caso, lo presidirá el Presidente primero de la Corte de Casación". La ley orgánica respectiva está contenida en la ordenanza No. 58-1271 de 22 de diciembre de 1958, complementada por el Decreto No. 58-305 de 19 de febrero de 1959, relativo al funcionamiento del referido Consejo Superior de la Magistratura.

⁷¹ En la parte relativa de los artículos 143 y 144 de la Constitución vigente de la República de Turquía, se establece: "Art. 143.—*El Consejo Superior de la Magistratura* se compondrá de dieciocho miembros titulares y cinco miembros suplentes. Seis de los miembros titulares serán elegidos por el Tribunal de Casación, reunidas las salas, y seis por los magistrados de primera clase, de entre ellos mismos y en escrutinio secreto.

Pero es la Ley Suprema de Venezuela (1961, artículo 217), la que define, en nuestro concepto, con mayor precisión, las finalidades y las funciones y este organismo judicial, en cuanto preceptúa que: “La ley orgánica respectiva creará el *Consejo de la Judicatura*, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de *asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial*. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público.”

En nuestro país este Consejo de la Judicatura, como entidad autónoma judicial, podría estar integrado por una mayoría de miembros elegidos por la magistratura federal, y los restantes designados por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión; correspondiendo la dirección del propio Consejo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia; buscándose tanto un equilibrio entre los representantes de los diversos poderes, como asegurar la independencia del organismo.

11.—CONCLUSIONES: Las conclusiones que podemos derivar de esta ponencia, son las siguientes:

I.—La reforma fundamental a las disposiciones constitucionales sobre el Poder Judicial Federal, debe apoyarse en la orientación que propugna descargar a la Suprema Corte de Justicia de los asuntos que se consideren de importancia secundaria, los que deben trasladarse a los Tribunales Colegiados de Circuito, que deben aumentar en su número, de acuerdo con las necesidades crecientes de una eficaz administración de justicia; de ma-

La Cámara Nacional y el Senado de la República elegirán, respectivamente tres miembros en escrutinio secreto y por mayoría absoluta del número total de sus miembros de entre las personas que hubieren ejercido las funciones de juez en los Tribunales Superiores o que reúnan las condiciones exigidas para ser miembros de estos tribunales. Siguiendo estas mismas normas, el Tribunal de Casación, reunidas todas las salas, elegirá dos miembros suplentes; los jueces de primera clase, la Cámara Nacional y el Senado de la República elegirán, respectivamente, un miembro suplente...” “Art. 144.—Corresponderá al *Consejo Superior de la Magistratura* decidir acerca de todas las cuestiones de calificación de los jueces. La decisión que por cualquier motivo prive a un juez del ejercicio de la profesión será dictada por la mayoría absoluta de la Asamblea General. El Ministro de Justicia podrá, en el caso que lo juzgue necesario, dirigirse al *Consejo Superior de la Magistratura* para que se inicien medidas disciplinarias respecto de un juez. Serán sometidos a la aprobación del *Consejo Superior de la Magistratura* la supresión de un tribunal o de un puesto, o el cambio de la jurisdicción de un tribunal. El control de los jueces corresponderá a los jueces de una clase superior habilitados por el *Consejo Superior de la Magistratura con fines precisos*”.

nera que corresponderían al órgano supremo de la Justicia Federal, exclusivamente los negocios de mayor trascendencia jurídica, política y social.

II.—En consecuencia, resulta correcto “en lo general”, el Proyecto presentado por el Presidente de la República al Senado de la República el 15 de noviembre de 1965, que hizo suyo, a su vez, el anteproyecto formulado por la Suprema Corte de Justicia.

III.—También es correcto el criterio que establece dicha iniciativa para dividir la competencia entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de amparo, y sólo debe modificarse el relativo al conocimiento del amparo directo en materia penal, que debe apoyarse, tratándose de la participación en el delito, no en la pena impuesta en la sentencia que se combate, sino en el término medio aritmético de la propia pena, tal como se establece por las leyes punitivas correspondientes.

IV.—Debe suprimirse totalmente la llamada “reparación constitucional”, inclusive en materia civil, sector en el cual se conserva por la iniciativa presidencial, ya que se trata de una institución anacrónica, inútil y formalista.

V.—Constituye una innovación muy conveniente el establecimiento de una facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los negocios, tanto en amparo administrativo como en revisión fiscal, que carezcan de una cuantía determinada (y que en principio corresponden a los Tribunales Colegiados de Circuito), cuando a juicio de la propia Corte asuman una importancia trascendental para el interés nacional.

Pero no debe supeditarse el ejercicio de esta facultad a la previa solicitud del Procurador General de la República, sino que esta petición debe atribuirse a las partes interesadas o a los mismos Tribunales Colegiados de Circuito.

VI.—La unificación de la jurisprudencia, especialmente la de los Tribunales Colegiados de Circuito, no puede realizarse eficazmente si se conserva el sistema actual, que legitima para formular la denuncia de las tesis contradictorias de los citados Tribunales, al Procurador General de la República, a los Magistrados de los propios Colegiados y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; por el contrario, sin menoscabo de esta atribución, debe otorgarse a las partes interesadas un recurso ante el Tribunal Supremo Federal, a fin de que hagan valer esa contradicción, con el efecto de que se revoque la sentencia en que se hubiese establecido la tesis que se estime incorrecta por la Suprema Corte, a no ser que considere que debe subsistir por otros motivos.

Todo lo anterior debe ir acompañado de un sistema severo de admisión

y fuertes sanciones para las impugnaciones improcedentes, frívolas o de mala fe. También debe procurarse una publicidad adecuada a las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, para que sean debidamente conocidas por los justiciables, así como por todos los miembros de la judicatura.

VII.—Debe conservarse el sobreesimiento por inactividad procesal e introducirse la caducidad de la instancia, exclusivamente en las materias civil y administrativa, excluyéndose la materia agraria y la reclamación de la inconstitucionalidad de las leyes; debiendo agregarse a estas excepciones contempladas en la iniciativa del Ejecutivo, la relativa a los casos en que se alegue la violación *directa* de los preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales de la persona humana, tanto individuales como de carácter social.

VIII.—En el amparo contra leyes debe establecerse la revisión forzosa, tanto de las sentencias de los jueces de Distrito, como respecto de las de los Tribunales Colegiados de Circuito (en amparo directo), cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley, para que esta materia sea conocida invariablemente por la Suprema Corte de Justicia, siempre que esa declaración no se apoye en la jurisprudencia de la propia Corte.

IX.—Debe reformarse el sistema de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose ternas formuladas por los miembros de la judicatura, los colegios de abogados y otros organismos similares, para que de ellas pueda hacerse el nombramiento por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

X.—Es conveniente el establecimiento de un organismo autónomo, que podría intitularse Consejo Superior de la Judicatura, o Consejo Supremo Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e integrado mayoritariamente por representantes de los funcionarios judiciales de la Federación y con la intervención de otros miembros designados por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, con la finalidad de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial, tal como se consigna en la Constitución Venezolana de 1961; y además, en ausencia en nuestro país, de una Secretaría de Justicia, debe conferírsele la facultad de estudiar y formular los proyectos de ley conducentes al perfeccionamiento de la estructura y organización del Poder Judicial Federal, así como de los ordenamientos procesales en todas las ramas del enjuiciamiento federal.