

“Ahora bien, la aplicación del precepto constitucional citado (Artículo 107, fracción XVI), y del artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo con él relacionado, ha suscitado el pronunciamiento de resoluciones vivamente criticadas por el foro de la República; cuando en amparo indirecto el quejoso ha obtenido sentencia que le otorga la protección constitucional, si alguna de las otras partes interpone el recurso de revisión es a la recurrente a quien jurídicamente incumbe realizar los actos procesales encaminados a obtener la tramitación de la instancia y el pronunciamiento de la sentencia por el tribunal revisor; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia y los tribunales federales, estrechamente vinculados por la disposición vigente decretan el sobreseimiento del amparo cuando el quejoso no promueve dentro de los términos legalmente establecidos, de esta suerte, la parte agravada se ve dolorosamente afectada en los derechos que le reconocían la sentencia de primera instancia, por omisiones de las que no es responsable. Por ello sugerimos que el precepto al que hemos aludido se reforme en los términos siguientes:

“XIV. Cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia, por inactividad de las partes, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria de este artículo.

“En consonancia con la nueva fórmula que propone la comisión, la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo deberá ser sustancialmente modificada a fin de disociar con toda claridad los casos de sobreseimiento por inactividad del quejoso, y los de caducidad de la instancia por inactividad de la parte que haya interpuesto revisión contra la sentencia de amparo.”

COMISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ENCARGADA DEL ESTUDIO DE LAS REFORMAS A LA LEY DE AMPARO

DÉCIMO SÉPTIMO BOLETÍN DE INFORMACIÓN

El dictamen rendido por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Justicia, se suspendió en su discusión en virtud de moción suspensiva presentada por algunos señores senadores y unida a esto, la presentación de la iniciativa Brena Torres, originó que se nombrara una comisión especial para dictaminar sobre las dos iniciativas, integrada por los señores licenciados Guillermo Ramírez Valadez, Agustín Olivo Monsiváis y Avertano Mondragón Ochoa, esta comisión rindió su dictamen definitivo del cual se entresacan los capítulos principales a continuación:

“Las comisiones que originalmente emitieron dictamen sobre la iniciativa de los señores senadores Azuela y Medina, ocurrieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para obtener información general y datos estadísticos relacionados con el rezago de expedientes y con los asuntos pendientes de sentencia.

“Los datos que figuran en los cuadros anexos al informe de la Suprema Corte de Justicia correspondientes al año de 1958 arrojan un rezago de 1,400 amparos en la Sala Penal; 1,723 en la Sala Civil; 1,592 en la Sala del Trabajo y 5,156 amparos indirectos y revisiones fiscales en la Sala Administrativa.

“Ahora bien, en tanto que la iniciativa de los senadores Azuela y Medina respeta en sus líneas generales la estructura actual del Poder Judicial de la Federación mantenida al través de las reformas de 1928, 1934, 1940, 1944, 1946 y 1951, la presentada por el senador Brena Torres implica modificaciones radicales en su organización y funcionamiento.

“En efecto, los senadores Azuela y Medina concretan en términos generales, la reforma que proponen, a conferir autorización al Pleno de la Suprema Corte, a fin de que ordene que los Ministros supernumerarios se constituyan en Sala Auxiliar para despachar los negocios que el propio Pleno les enciende, cuando así lo estime pertinente para la mejor expedición de la Justicia Federal, y a segregar de la jurisdicción del Pleno y de la Sala Administrativa asuntos de secundaria importancia en controversias en que la Federación es parte, y los amparos contra autoridades del Departamento del Distrito y de los Territorios. Tal iniciativa supone que el rezago no alcanza proporciones alarmantes y que las medidas que sugieren conducen a evitar que se acreciente en el futuro.

“En cambio, la iniciativa del senador Brena Torres considera el rezago verdaderamente angustioso y estima textualmente que ‘el ahogo que actualmente padece la Suprema Corte de Justicia, se deriva fundamentalmente de que se le ha dado competencia para conocer de los juicios de amparo relativos al control de legalidad, como tribunal de última instancia, con descuido de su más alta función de supremo guardián de la Constitución General de la República y de nuestro régimen federal’. Propone reformas a los artículos constitucionales 94, 95, fracciones II, III, IV y la adición de un párrafo final; 96, 97, en sus párrafos tercero y quinto; 98, 101, 104, fracción I, 105 y 107 en sus fracciones II, en su tercer párrafo, III, V, XI y XIII, segundo párrafo, y supresión de la fracción VI y del inciso b) de la fracción VIII del mismo precepto. En virtud de las reformas que sugiere la Suprema Corte de Justicia debe actuar exclusivamente como Tribunal Único, integrado por once Ministros,

‘reduciendo su competencia al despacho de negocios de verdadera importancia nacional, para conocer de los amparos por inconstitucionalidad de leyes, de la inejecución de sentencias en toda clase de amparos para los efectos de la destitución y consignación de las autoridades responsables; de los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y entre los de un Estado y otro, y de los conflictos de jurisprudencia suscitados con motivo de tesis contradictorias que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito. A estos tribunales encomienda el conocimiento de los recursos establecidos por las leyes contra las sentencias de segunda instancia dictadas en los juicios en que la Federación está interesada; de los recursos contra sentencias de tribunales administrativos federales; del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos de tribunales judiciales o administrativos, por violaciones cometidas en ellos o por las de carácter sustancial cometidas en el curso del procedimiento; de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparos indirectos, con excepción de los relativos a inconstitucionalidad de las leyes. La iniciativa propone además que los Ministros de la Suprema Corte sean designados por turno entre funcionarios de la judicatura federal o con experiencia profesional en cargos distintos de los judiciales, procurando que la Corte se integre con profesionistas de las diversas regiones del país; los Ministros deben poseer con antigüedad de diez años título profesional, no haber alcanzado la edad de cincuenta años el día de su nombramiento, ni haber sido condenados por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. La iniciativa acoge la reforma formulada por la H. Legislatura de Guerrero, como la de los senadores Azuela y Medina, y sugiere las normas conducentes a reconocer los derechos de los actuales Ministros de la Corte a la inamovilidad y jubilación.

“Las opiniones emitidas durante las audiencias públicas y en los trabajos escritos acusan una gran variedad. En tanto que algunos juristas se inclinan en favor de la iniciativa Medina-Azuela, otros expresaron su adhesión a las reformas propuestas por el senador Brena Torres, mas también abundaron las opiniones favorables a reformas de distinta naturaleza de las propuestas en el seno de esta Cámara, desde las que se pronunciaron en la forma más radical por la abolición del control de legalidad a través del juicio de amparo, hasta las que sugirieron simplemente transformaciones en el sistema de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, que estiman defectuoso.

“La consideración especial de nuestra tradición histórica en relación con el juicio de amparo, el análisis metódico de los datos que proporciona la estadística de negocios pendientes ante la Suprema Corte y una meditación serena acerca de las consecuencias inmediatas que determinaría una reforma

radical del Poder Judicial de la Federación, han convencido a los integrantes de esta comisión especial a inclinarse en favor de la iniciativa de los senadores Azuela y Medina reconociendo valederas las consideraciones que fueron materia de dictamen por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Justicia. La circunstancia de que tal dictamen no fue objeto de impugnación en lo general cuando se sometió a discusión, es también indicio de que el H. Senado de la República comparte la tendencia de que las reformas constitucionales en esta materia no afecten de manera profunda la estructura de nuestro juicio de amparo ni la organización tradicional del Poder Judicial de la Federación.

“Como antes se ha advertido, la iniciativa Medina-Azuela pretende, mediante ajustes institucionales, facilitar un funcionamiento más eficiente del Supremo Tribunal Federal, en tanto que el proyecto Brena Torres supone cambios constitucionales básicos que repercuten en la esencia misma del Poder Judicial Federal y en sus relaciones con los demás Poderes del Estado. La primera mantiene vigente el principio conforme el cual la Suprema Corte de Justicia es nuestro Tribunal Máximo, supremo intérprete de la Constitución y coordinador de la interpretación jurídica de las leyes, a quien incumbe mantener el prestigio de la Justicia Federal, en tanto que la segunda atiende a fortalecer sus funciones como Poder constitucional, restringiendo la esfera de sus actividades jurisdiccionales como Tribunal Supremo. Fundada la primera en una actitud realista y en la observación cotidiana de las actividades del Poder Judicial Federal, la segunda busca principal sustento en doctrinas teóricas acerca de la defensa genérica de la Constitución, subestimando la importancia del amparo como control de la legalidad de todo género de actos de autoridad.

“Es indudable que el estudio sistemático de múltiples problemas sociales y jurídicos de nuestra época, debe abordarse tanto en el terreno abstracto de la doctrina, como en el orden práctico fundado en datos estadísticos que permiten un análisis más amplio y más profundo de las realidades concretas. Pero el método de estudio que se apoya en datos estadísticos de orden puramente cuantitativo, a base de concentración de números, requiere para ser eficaz una meditación que sujeta los elementos meramente cuantitativos a interpretación conforme a criterios cualitativos.

“Para determinar la naturaleza real y las proporciones efectivas del rezago en la Suprema Corte, es preciso establecer una comparación entre los diversos datos que arroja la estadística respecto de cada una de las cuatro Salas de nuestro Tribunal Máximo. Al analizar tales datos se advierte que un verdadero rezago, con proporciones que justifican la necesidad de reformas,

afecta exclusivamente a la Sala Administrativa, en la cual existe mayor número de juicios pendientes de resolución que en las tres Salas restantes consideradas en conjunto, pues los negocios de carácter penal, civil y del trabajo alcanzan un total de 4,715, en tanto que los amparos indirectos y revisiones fiscales que integran el rezago de la Sala Administrativa ascienden a 5,156.

“A este respecto, ya la iniciativa de los senadores Medina y Azuela afronta el problema para proponer que los amparos en que se reclamen actos de autoridades del Departamento Central y de los Territorios Federales se sustraigan a la jurisdicción de la Sala Administrativa de la Suprema Corte y se encomienden a los Tribunales Colegiados de Circuito.

“Investigando las causas del rezago en la Sala Administrativa se advierte que en gran parte tienen relación con prácticas burocráticas viciosas.

“El mayor número de amparos indirectos pendientes en la Sala Administrativa está vinculado con la materia fiscal. A este respecto, el Gobierno Federal instituyó como garantía del derecho de defensa de los particulares el Tribunal Fiscal de la Federación autónomo y especializado que ha adquirido prestigio en nuestro medio y funciona con plena madurez e independencia. Esta política saludable ha sido motivo de encomio general como medida adecuada a la integración democrática del Estado mexicano, encauzada a proteger los derechos de la persona aun en el caso de que sus intereses se opongan al interés económico del Estado mismo. Mas la necesidad de asegurar para el Estado una igualdad procesal como contraparte del particular, en relación con la impugnación de las sentencias del Tribunal Fiscal que le sean desfavorables, determinó la creación de un recurso de revisión, en favor del propio Estado, que se tramita ante la Sala Administrativa de la Suprema Corte. Pero las investigaciones demuestran que tanto la revisión fiscal ante la Corte como el recurso de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito que otorgan el amparo a los particulares, y que sólo debieran interponerse cuando concurren motivos fundados y no de manera constante y sistemática, contribuye a aumentar injustificadamente las labores de dicha Sala Administrativa de la Corte, en una actitud censurable de constante litigiosidad por parte de autoridades administrativas inferiores, que resulta contradictoria con la actitud general del Estado al establecer instituciones en beneficio del particular y propugnar por la expedición de la justicia y la estabilidad de sus relaciones jurídicas con los propios particulares.

“También se ha advertido que el rezago encuentra su fuente en la tendencia de la autoridad administrativa a insistir en la aplicación de disposiciones reglamentarias que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha considerado reiteradamente inconstitucionales.

“La rectificación de estas prácticas coadyuvaría por sí sola a facilitar el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Intentando una comparación entre la situación que existía hasta el 19 de febrero de 1951 en que surtió efectos la reforma de la Constitución que creó los Tribunales Colegiados de Circuito, se observa que el rezago alcanzaba entonces una cifra de 38,650 asuntos pendientes y que la institución de tales tribunales y la creación de una Sala Auxiliar, integrada por los Ministros supernumerarios, permitió ponerle fin en breve periodo. En cambio, una cifra ocho veces menor, que es la que arroja el rezago actual de la Sala Administrativa, no puede justificar reformas de carácter mucho más radical que las que entonces se adoptaron respetando la estructura y la jurisdicción fundamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Si se examina el proceso de transformación de nuestra legislación de amparo, se descubre, con observación de capital importancia, que en todos aquellos momentos en que se ha considerado imprescindible introducir reformas de organización y estructura, se ha optado por una reestructuración que no afecta la organización general del Poder Judicial de la Federación y que vela por el mantenimiento del prestigio de la Suprema Corte como Tribunal Supremo.

“Así aconteció en el siglo pasado, cuando se adoptaron reformas a los Códigos Federales de Procedimientos Civiles, que conservaron al amparo su fisonomía como sistema defensor de la Constitución y garantía de legalidad, y a la Corte su carácter de Tribunal Máximo. La Constitución de 1917 acogió también la organización tradicional. Posteriormente se prefirió dividir a la Suprema Corte en Salas para evitar una diseminación de su competencia en tribunales inferiores. Y si bien es cierto que el presidente Ávila Camacho sometió a la aprobación del Congreso de la Unión reformas de carácter radical, aun cuando no del alcance de las propuestas por el senador Brena Torres, la preocupación por las peligrosas consecuencias que determinarían tales reformas motivó que se dejaran en suspenso y que no fueran remitidas a las Legislaturas de los Estados.

“Considerados así los antecedentes históricos y los resultados derivados del análisis de las estadísticas, no aparece justificado, so pretexto de asegurar una mayor eficiencia del Poder Judicial Federal, reducir el número de los Ministros de la Suprema Corte y limitar extraordinariamente el ámbito de sus actuales funciones para descargarlas casi totalmente sobre tribunales federales inferiores.

“Es notorio que la importancia de un poder no puede vigorizarse mediante la aplicación de sistemas que empequeñecen sus atribuciones, y el proyecto Brena Torres reduce la jurisdicción de la Corte al conocimiento de los amparos contra leyes y a la destitución y consignación de las autoridades que desacatan los fallos de la Justicia Federal. Si bien es cierto que se le atribuye como función normal la de resolver las contradicciones que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito con motivo de las tesis opuestas, materia de sus resoluciones, tampoco es aconsejable la reforma, pues la jurisprudencia se establece mediante la decisión reiterada de los casos concretos y al impulso del interés real hecho valer en los juicios. De otra manera, la función de la Suprema Corte privada de sus características jurisdiccionales se desarrollaría en el mundo abstracto de la doctrina jurídica que no cumple la función humanitaria por excelencia de la justicia, que es la satisfacción de intereses jurídicos concretos. También cabe advertir que la aplicación del sistema radical que se propone privaría a la jurisprudencia de la Corte de la flexibilidad que le es inherente y le atribuiría la rigidez de las normas legales con evidente perjuicio para el derecho nacional.

“Por otra parte, si bien es cierto que la organización actual implica la posibilidad de contradicciones entre las Salas de la Corte en materias generales, tales contradicciones nunca han sido tan frecuentes ni tan graves que hayan suscitado especial preocupación ni justifican que se acuda al sistema contrario que encomienda las funciones de Salas especializadas a tribunales inferiores, integradas por menor número de miembros y carentes de especialización.

“Todos estos inconvenientes se agregan a los que necesariamente son consecuencia de reformas a las estructuras esenciales adoptadas por nuestra Carta Magna.

“En virtud de las consideraciones anteriores y haciendo nuestros los razonamientos contenidos en el dictamen de las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Justicia, esta comisión propone la aprobación de la iniciativa de los senadores Mariano Azuela e Hilario Medina. Sólo sugerimos se modifique la redacción del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 del proyecto, en orden a su mayor claridad.”

La objeción fundamental a la iniciativa Azuela-Medina de reformas a la Constitución la presentó el señor licenciado Fernando Lanz Duret, que en la parte relativa se expresó en los siguientes términos:

“Ahora bien, la iniciativa suscrita por los distinguidos maestros y colegas, los señores senadores Hilario Medina y Mariano Azuela, iniciativa

que mereció el voto aprobatorio de la comisión especial, sigue evidentemente un camino opuesto al que acabamos de mencionar. En lugar de órganos federales instituidos por el Constituyente Permanente, se faculta a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine cuándo y por qué tiempo deben los Ministros supernumerarios constituirse en Sala Auxiliar; y más adelante, contrariando la técnica correcta que sigue la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de señalar que el Pleno determinará cuáles son los negocios que deberá despachar esta nueva Sala de funcionamiento intermitente.

“Reconociendo desde luego la responsabilidad de nuestro más Alto Tribunal, e independientemente de la rectitud con la que sin duda alguna procedería en el caso de otorgársele esas insólitas y desusadas atribuciones en el derecho constitucional mexicano, nuestra opinión obedece a cuestiones de principio más allá de cualquiera consideración de orden personal y por esa causa no nos basta con la reflexión anterior para renunciar a ella. Si pensamos que ha llegado el momento de proponer reformas que afecten el sistema mismo sobre el que descansa nuestra Carta Magna, dándole una mayor flexibilidad, propongámoslo así y discutámoslo; pero no incorporemos en ella principios que le son notoriamente incongruentes, como reflejo de una reforma que no parece tener más objeto que disminuir el rezago de expedientes de nuestra máxima autoridad judicial.

“Estimo que en el caso de aprobarse la iniciativa estaríamos incurriendo en una inadmisible delegación de funciones, pues es el Constituyente a quien le corresponde crear los órganos del Poder Judicial y es también aquél o en su caso el Congreso de la Unión, quien deberá determinar sus competencias mediante normas legales; la iniciativa por el contrario deja al Pleno de la Corte que por un simple acuerdo de trámite establezca el campo de que debería conocer la Sala Auxiliar.

“El artículo 105 es objeto también de una proposición de reformas sobre la cual nos concretaremos a decir que tiene las mismas características que la del 94 que acabamos de analizar, incurriendo nuevamente en una inaceptable delegación de facultades del Poder Legislativo a un órgano del Poder Judicial.

“La razón fundamental por la que se promueve la reforma parece ser de orden estadístico y se relaciona con el rezago que en mayor o menor escala padecen las diversas Salas del Alto Tribunal. Los iniciadores, dos verdaderas autoridades en cuestiones constitucionales y de amparo, han querido proponer un nuevo sistema que reduzca, imaginamos que transitoriamente,

el problema. Más adelante, cuando las necesidades del país aumenten y la mayor complejidad de la vida económica-jurídica lo requiera, habrá seguramente que instituir una nueva Sala Auxiliar y así sucesivamente. La cuestión de fondo no se toca, a pesar de que todos sabemos que su origen está en la progresiva transformación, en la mayoría de los casos, de nuestra máxima institución jurídica, el juicio de amparo, en un recurso de control de legalidad, con notorio detrimiento del mínimo de autonomía y jurisdicción que en un régimen federal deben conservar los tribunales de los Estados. Soy el primero en comprender las razones que ilustres estadistas de derecho constitucional han aducido en defensa de esta discutible práctica; comprendo que ella no puede desaparecer de inmediato; pero ¿no sería mejor pensar en un sistema que gradualmente devuelva a los tribunales de los Estados las competencias que en un régimen federal deben corresponderles, todo ello sin perjuicio de las importantísimas funciones de la Justicia Federal? En el momento en que se está operando en el país una transformación tendiente a fortalecer la vida económica, política y cultural de los Estados y Municipios, transformación que es promovida con el mayor empeño por el Ejecutivo de la Unión, por la honorable Cámara colegisladora y por este propio Senado de la República ¿vamos a aprobar una reforma cuya consecuencia indirecta será tan sólo consolidar la precaria situación de los tribunales estatales y de las demás entidades federativas?

“Antes de concluir esta intervención quisiera comentar brevemente algunas afirmaciones que hace la honorable comisión dictaminadora en su exposición de motivos; lo hago, porque en el caso de aprobarse el dictamen, estaríamos también aprobando los considerandos del mismo estableciendo una interpretación legislativa en importante materia.

“En primer lugar, es visible en el dictamen una marcada tendencia a identificar a la honorable Suprema Corte de Justicia con el Poder Judicial Federal. Sabemos de antemano que no ha estado en el ánimo de la comisión subestimar las funciones que a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito les corresponden como órganos también integrantes del Poder Judicial. Pero cuando a una simple redistribución de competencias se le considera, como sucede en la página IX, como un empequeñecimiento de las atribuciones de un poder, debemos forzosamente concluir que a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito no se les considera parte integrante de ese poder, lo que es notoriamente contrario al texto expreso del artículo 94 constitucional.”

Por otra parte, el señor licenciado Brena Torres cuya iniciativa había tenido acogida en algunos círculos jurídicos, no estuvo conforme con el dictamen de la comisión y expresó los conceptos siguientes:

“Debe plantearse la cuestión desde otro ángulo: resolver si las reformas son buenas o son malas, en lugar de desecharlas por ser radicales.

“Voy a tratar de fundar la justificación de mi iniciativa, acudiendo para ello a elementos que indebidamente el dictamen paso por alto: como primera cuestión afirmo que la Suprema Corte de Justicia no viene respondiendo al objeto de su creación y que, por el contrario, se ocupa de lo que no debiera ser de su incumbencia.

“La explicación que voy a dar podrá parecer, a los juristas que forman parte de este cuerpo colegiado, simple referencia a ideas elementales del derecho constitucional; pero tal explicación es menester porque en el Senado de la República no hay solamente abogados sino médicos, ingenieros, militares, profesores y destacados civiles de distinta extracción.

“Todos los aquí reunidos somos representantes de alguna entidad federativa; en los Estados que componen la República habrán observado los señores senadores que existen los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo está en manos de los señores gobernadores y de sus colaboradores, dedicados a las actividades administrativas; el Poder Legislativo está representado por las Cámaras de Diputados Locales, a las que compete la tarea de formular las leyes que han de regir en los límites territoriales de su entidad; y el Poder Judicial está a su vez integrado por los Jueces Menores, los Jueces de Primera Instancia y el Tribunal Superior de Justicia; a este poder le corresponde decidir los casos concretos que se le someten, de aplicación de las leyes civiles o penales. En su estructura interna hay diversos grados: en las controversias civiles y la aplicación de penas en asuntos de poca monta, actúan los Jueces Menores; los demás negocios se ventilan ante los Jueces Civiles o Penales de Primera Instancia, hasta pronunciarse sentencia. Mediante el uso de recursos que las leyes locales dan, las partes contendientes pueden obtener que el Tribunal Superior de Justicia del Estado revise las decisiones de los Jueces y en su caso modifique aquellas que no se ajusten a los mandamientos legales. El Poder Judicial de los Estados cumple así su misión de establecer la paz social mediante sus resoluciones, haciendo que se cumpla la ley, en lugar de que los particulares busquen hacerse justicia por su propia mano. Entendida así la cuestión, parecen quedar satisfechos todos los requerimientos de la ciudadanía, al través de los servicios que el Estado presta y aparentemente es innecesario que además haya otros tribunales. Pero tomando en cuenta que vivimos bajo un régimen federal, hay actos cuya solución interesa calificar jurídicamente, y resolver a la Federación misma. Así aparece el Poder Judicial de la Federación, que conoce de negocios civiles y de infracciones penales de interés federal. A semejanza

de como está establecido el Poder Judicial de los Estados, el Judicial de la Federación se integra con Jueces de Distrito, que conocen en primera instancia de esos asuntos, y Tribunales Unitarios de Circuito que, mediante la interposición de recursos que hacen valer las partes interesadas, reestudian y califican las decisiones jurisdiccionales de los Jueces de Distrito. Así tenemos el panorama de la administración de la justicia en el país. Sin embargo, existe además otra categoría de órganos de la justicia que son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. ¿Por qué existe y para qué existe esa Suprema Corte de Justicia?

“La Constitución General de la República contiene un vasto capítulo de garantías individuales, consignando en él los derechos de los habitantes del país; ahí menciona los límites de la acción del poder público, de manera que los órganos del Estado no pueden invadir cierta esfera de derechos otorgados en favor de los particulares; así por ejemplo el artículo 4o. constitucional señala que: ‘a ninguna persona podrá impedírselle que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito...’; el artículo 5o. manda que nadie ‘podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento...’; el artículo 6o. fija que ‘la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público’, etcétera. Pues bien, es obvio que no bastaría la definición teórica de las garantías constitucionales de los ciudadanos si no se fijara al mismo tiempo la manera de evitar que esos derechos sean violados. Partiendo de la base de que es fácil que quienes detentan el poder público hagan abuso de sus facultades, la Constitución crea las bases del juicio de amparo. Es este juicio de amparo, de concepción y desarrollo tan mexicanos, el medio por el cual los ciudadanos pueden detener y anular los abusos del poder público, cuando éstos entrañan violación a las garantías constitucionales. Los órganos para ventilar y resolver las controversias en que se imputa a la autoridad tal abuso, son los Jueces de Distrito y, en última instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la anterior relación se encuentra sin dificultad el motivo de la creación del Alto Tribunal últimamente mencionado: la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha de calificar los actos del poder público para definir si son o no violatorios de las garantías individuales estudiadas por la Constitución; es decir, esencialmente es o debe ser la Suprema Corte de Justicia el guardián de los derechos constitucionales. A esta atribución deben agregarse otras: velar, mediante las resoluciones que emite, de que el régimen federal de la República se conserve y se realice, conociendo de las controversias entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la misma Federación sea parte.

“Esto es lo que se desprende de nuestros textos legales y así debió ser la Suprema Corte de Justicia según la concibieron los legisladores de la Constitución de 1857. Sin embargo, en la práctica nuestro más Alto Tribunal se ha ido separando de su verdadera función y ocupándose de cosas que deben serle ajenas. En efecto, la Corte ventila pocos juicios que tengan por materia esas violaciones a las garantías individuales y apenas uno que otro asunto relacionado con la preservación del régimen federal (aún se recuerda entre esos pocos negocios la reclamación hecha por el Estado de Oaxaca contra la Federación, respecto de la posesión de las joyas encontradas en las excavaciones de Monte Albán). Si la Corte se dedicara realmente a su verdadera función, serían motivo de rápida resolución los juicios de amparo enderezados contra leyes en los que se impugna la constitucionalidad de éstas. En la actualidad, y por motivo de atender otros problemas, no tiene ocasión de resolver con oportunidad esta clase de controversias; y los amparos contra leyes se resuelven con lentitud desesperante, resultando muchas veces que, cuando la resolución final se dicta, ya han cambiado las condiciones jurídicas que dieron motivo al juicio de amparo contra esas leyes.

“La Suprema Corte ha devenido en un tribunal común, arrogándose facultades que la teoría pura encomienda a los tribunales de los Estados; se ha desfigurado su misión y, en lugar de conocer de las controversias contra los abusos del poder público, se ocupa, como cualquier otro tribunal, de controversias entre meros particulares. Supongamos un juicio de A contra B por la posesión de un terreno de propiedad particular; inician su juicio ante un Juez de Primera Instancia del Estado de Michoacán, pongamos por ejemplo: tras de tramitar la contienda, finalmente el Juez dicta sentencia, con la que está inconforme la parte que perdió, porque considera que tal resolución no se apegó a lo dispuesto por el Código Civil o el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa; entonces la parte perdidosa usa el recurso de apelación, para que el Tribunal Superior de Justicia de Michoacán revise los actos del Juez de Primera Instancia y decida si estuvo bien o mal aplicada la ley respectiva. Con la sentencia de segunda instancia debería quedar finiquitado el problema. Pero en la práctica no es así; porque colándose a través de la invocación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, el agraviado por la resolución de segunda instancia formula su demanda de amparo contra esa sentencia y pasa el problema al conocimiento de la Suprema Corte, la que estudia esa contienda, entre meros particulares, y, finalmente, resuelve si la sentencia impugnada es o no legítima. Se convierte así la Corte en un tribunal más, éste, de tercera instancia (Al respecto ha dicho don Emilio Rabasa que ‘cuando la Corte y el Juez común se igualan en sus funciones no es el Juez quien se eleva sino la Suprema Corte la que desciende’). Y aquí observamos otra característica más de cómo se ha desfigurado la función de la Corte:

no se trata de una controversia típicamente contra abusos del poder público, sino de revisión de sentencia de otros tribunales; y no se está en presencia de estudio y de resolución de la Constitución, sino de calificación de si las leyes locales u otras leyes secundarias fueron bien o mal aplicadas.

“La génesis de este fenómeno, de apartamiento de la Suprema Corte de lo que debiera ser su papel, se encuentra en lo siguiente:

“El artículo 14 de la Constitución de 1857 decía textualmente:

“‘Artículo 14. No se podrá expedir ninguna sentencia. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley.’

“Con ello quiso el Constituyente del 57 fijar el orden institucional, de manera que sólo los tribunales establecidos pudieran aplicar las leyes a los casos concretos sometidos a su conocimiento, y que estas leyes fueran las expedidas antes de que el hecho en discusión se hubiere producido; pero, por lo que el eminent jurista Rabasa califica de ‘imprudente adverbio’, quedó la frase, referida a las leyes, de ‘exactamente aplicadas’. Jamás fue intención de los constituyentes elevar a la categoría de garantía individual el que las sentencias de los tribunales comunes fueran consecuencia de una exacta aplicación de la ley. Así lo declaró sin lugar a dudas, años después, el Constituyente José María Mata; y así lo reconoció el artículo 8o. de la ley de 1869, diciendo que: ‘No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales’.

“A pesar de ello, la Suprema Corte de Justicia empezó a conocer de juicios de amparo enderezados contra actos de las autoridades judiciales, por los siguientes motivos: primero, por una interpretación letrista del texto del artículo 14 constitucional, que aparentemente consignaba como garantía individual la de la exacta aplicación de la ley, de modo que la Corte encontró pretexto para dar entrada a las demandas de amparo contra sentencias judiciales en las que no se había aplicado la ley secundaria en forma exacta; segundo, porque todo órgano del poder público tiene tendencia a ampliar el campo de sus actividades, y así la Corte encontró que la resolución de juicios de amparo contra actos de la autoridad judicial, engrandecía súbitamente su esfera de competencia; tercero, porque a mediados del siglo XIX la justicia en los Estados estaba implantada con notorias deficiencias y la presión de los caciques locales frecuentemente torcía el rumbo de la justicia provinciana y era menester encontrar puerta de salida hacia una entidad superior que, liberada de las influencias regionales, impartiera justicia adecuada (la Suprema

Corte quedaba como el órgano idóneo, a salvo de influencias o presiones); cuarto, porque en las contiendas judiciales la parte perdidosa pocas veces se conforma con la derrota y lucha hasta agotar todas las posibilidades, antes de aceptar su fracaso, y (la Suprema Corte resultó una esperanza más para los interesados contendientes, a cuya actividad se acudió para llevar el litigio hasta sus últimos extremos) quinto, porque los abogados litigantes encontraron que la circunstancia de que la Suprema Corte conociera de esa clase de amparos, les permitía seguir trabajando en los juicios y continuar percibiendo honorarios.

“La conjugación de estos cinco factores explica el estado de cosas que hasta la fecha prevalece, pero no lo justifica.

“Volver a la pureza teórica; regresar a la Suprema Corte de Justicia a sus verdaderos cauces, es lo que sirvió de fundamento a mi iniciativa de reformas, dejando para el conocimiento de ese Alto Tribunal sólo aquellos negocios de violación directa a la Constitución, o para vigorizar y sostener el régimen federal o cuando en juicio se discutan intereses primordiales de la nación.

“Al perder la Suprema Corte su verdadera fisonomía apareció otro fenómeno que, aunque secundario y resultante de esta causa, es el que se presenta más objetivamente y de bullo, desde fines del siglo pasado, que pervive hasta nuestros días: el rezago.

“En efecto, al convertirse la Corte en revisora de sentencias y actos judiciales, de todos los rincones del país brotaron en multitud incontenible, los juicios de amparo contra actos de Jueces y tribunales de la justicia local. Imposible ha sido para los componentes de ese cuerpo atender tal cantidad de juicios, de manera que, a pesar de sus esfuerzos personales, la acumulación de negocios sin solución ha ido creciendo en el curso de los años. Rabasa, al comentar la aplastante tarea confiada a la Corte, empleaba un elegante símil, diciendo: es imposible que un solo sastre haga todos los uniformes del ejército imperial o que un solo escultor haga las 20,000 estatuas de la Catedral de Milán.

“La Corte ha estado agobiada por la gran cantidad de trabajo que sobre ella pesa; y los negocios se estancan al esperar inútilmente sus sentencias, creando así un clima de inconformidad social, porque las partes contendidas quedan, por años y más años, sin que su derecho se defina. Frecuentemente se busca solución al rezago; pero la solución no podrá ser satisfactoria mientras no se resuelva precisamente en su origen, al liberar a la Suprema Corte de la injusta carga arrojada sobre sus hombros.

“Ninguna medida ha sido eficaz contra el rezago. Se ha dividido a la Suprema Corte de Justicia en Salas, y otros negocios se han turnado al Tribunal en Pleno. Pero tanto el Pleno como las Salas obran con retraso ante los requerimientos de la colectividad; además, el funcionamiento de la Corte en Salas es una anomalía, porque quien resuelve los problemas jurídicos que se le plantean no es la Suprema Corte de Justicia, sino una pequeña fracción de ese mismo tribunal. Se inventó después el fenómeno de la caducidad y del desistimiento de la acción de amparo por inactividad de la parte interesada; y así las reformas de 1951 establecieron que la falta de oportunas promociones de la parte agraviada produciría la terminación del juicio de garantías. Este recurso desesperado, para aliviar a la Corte de su rezago, es a todas luces condenable: ¡que no puede aplaudirse, como eficaz medida de justicia, aquella que tiende a hacer nugatoria la justicia misma! Esta medida fue una suerte de trampa nuestra a los litigantes para que, por el simple transcurso del tiempo sin promoción, se diera por concluido el juicio de garantías, librando al tribunal de la obligación de dictar sentencia. De boca de algunos funcionarios he escuchado que estas sanciones de caducidad y desistimiento se justifican porque, si el litigante no promueve, significa que ha perdido el interés en la contienda. No, señores senadores; no puede pensarse que el litigante y la parte que representa, han perdido el interés en un juicio en el que lucharon largamente desde la demanda, su ofrecimiento de pruebas, rendición de éstas, alegatos, etcétera, ante el Juez de Primera Instancia; y en el uso de recursos ante el tribunal de la segunda instancia, con todo lo que esto significa de esfuerzo tenaz y atento. Obviamente también tenían interés cuando promovieron el juicio de garantías ante la Suprema Corte de Justicia; y no hay por qué pensar que ese interés se diluyó repentinamente, cuando el asunto estaba ya en trámite ante ese elevado tribunal. Lo que pasa no es que hayan perdido el interés en el negocio, sino que han perdido la esperanza en la justicia; la esperanza que desfallece cuando transcurren los meses y los años aguardando una resolución, que a pesar del tiempo no llega a pronunciarse.

“Como digresión añado, se me dirá que cuál es la razón por la que, siendo enemigo de la caducidad en el juicio de amparo, no propuse la reforma constitucional a este respecto. La contestación es obvia: en la situación actual, de justicia lenta, seguirán pasando años para que las sentencias se pronuncien pero de aceptarse la reforma que yo propongo, la justicia será, al fin, pronta y ‘expedita’, como lo manda el artículo 17 de la Constitución. Y si la justicia es pronta, nada importa que persista la institución de la caducidad, que en la práctica carecería de aplicación.

“Volviendo al tema, otra de las medidas adoptadas para aminorar el rezago fue la creación de una Sala Auxiliar, de funcionamiento temporal.

Tampoco este remedio resultó eficaz, a pesar de lo que en contrario afirmaron diversos ponentes invitados por el H. Senado de la República a las audiencias públicas. De una lectura superficial de las estadísticas resulta que en cuatro años y medio de funcionamiento de dicha Sala Auxiliar, despachó más de 13,000 asuntos, lo que parece extraordinario. Pero un análisis más cuidadoso de esas mismas estadísticas revela que, de dichos asuntos, 10,000 en números redondos fueron simples declaraciones de caducidad; es decir, negocios que no tuvieron que ser estudiados por dicha Sala y en los que bastó comprobar la inactividad de la parte interesada durante equis lapso, para declarar concluido el juicio de garantías. Lo que equivale a que, en verdad, sólo estudió y resolvió en el fondo poco más o menos 3,000 asuntos.

“Los antecedentes que acabo de exponer dan material para entender cabalmente el funcionamiento de mi iniciativa de reformas constitucionales: Pienso en devolver a la Suprema Corte su carácter de auténtico poder. Si se dedica a sus tareas de control de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes, actuará como eficaz freno de todo acto que se desvíe del régimen constitucional, moderando la actividad de esos otros órganos y obligándolos a permanecer dentro del cauce constitucional y federal; tendrá la fuerza que la teoría del ‘equilibrio de poderes’ le asigna; se ajustará a las bases históricas, políticas y jurídicas que fueron causa de su creación, y participará, en elevada medida, en el desenvolvimiento institucional del país. En resumen: ique deje de ser un mero tribunal, para reasumir su categoría de uno de los Poderes de la Federación!

“Es ésta la ocasión de hacer un comentario pertinente; con frecuencia se ha calumniado mi iniciativa afirmándose que es una agresión a la Suprema Corte de Justicia; y, partiendo de esa calumnia, fingir saltar a la arena gallardos defensores de tan respetable cuerpo colegiado. La realidad es que la Suprema Corte no necesita defensores, porque mi iniciativa no la agrede. Mi mayor respeto para ese órgano y para sus componentes en lo individual. La iniciativa que propongo, lejos de aminorar la importancia de la Suprema Corte, trata de elevarla para que con su función participe de manera activa en la dirección del país dentro del marco constitucional.

“La experiencia recogida con el funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, que empezaron a funcionar en 1951 y a los que se les encomienda el conocimiento y resolución de los juicios de amparo contra sentencias definitivas o laudos, cuando la demanda de garantías se funde en violaciones sustanciales cometidas durante el procedimiento, me permitió dar forma a la iniciativa que ha sido del conocimiento de esta H. Cámara de Senadores, en la que se coordinan dos tendencias que parecían irreconcilia-

bles. De una parte, toda la teoría de lo que debe ser la Suprema Corte de Justicia, y a la que me he venido refiriendo; entre los más destacados sostenedores del tal doctrina está don Emilio Rabasa; por otra parte, observadores de la realidad mexicana sostienen que no es posible dejar la última solución de los conflictos jurisdiccionales a los tribunales de los Estados, porque la justicia local sigue siendo motivo de influencia de las autoridades regionales. Pues bien, yo considero que ambas corrientes pueden conjugarse para dejar, por una parte, a la Suprema Corte de Justicia en su prístina misión; pero dejar al mismo tiempo abierto el uso del juicio de amparo contra sentencias de tribunales, encontrando que la solución consiste en que esos juicios de amparo no sean resueltos ya por la Suprema Corte, sino por los Tribunales Colegiados de Circuito, si hasta el presente han venido conociendo con eficacia de los juicios de control de legalidad por violaciones procesales, nada impide que amplíen su esfera de competencia para conocer también de esas sentencias judiciales cuando haya habido violación a las leyes de fondo. En los juicios de control de legalidad se cuida de que los actos de los tribunales se ajusten a las leyes secundarias y locales; por el contrario, tratándose de violaciones directas a la Constitución, por leyes inconstitucionales o actos de autoridad también inconstitucionales deben pertenecer a la esfera de competencia de la Suprema Corte.

“Es falso, como se ha aseverado, que al pasar los juicios de control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, éstos a su vez padecerán rezago, porque, según mi iniciativa, la Suprema Corte de Justicia tendrá facultad para crear tantos cuantos Tribunales Colegiados sean necesarios, de manera que, sin necesidad de modificar leyes, ni menos la Constitución, habrá tantos cuantos órganos sean precisos para satisfacer la necesidad social de administración de justicia.

“Cuando la Corte no esté, como ahora, abrumada por el conocimiento de las pequeñas disputas entre particulares y se dedique tan sólo al control de constitucionalidad, a preservar el régimen federal y a conocer asuntos de interés general, ya no necesitará subdividir su actividad en Salas y volverá a funcionar siempre en Pleno, y compuesta de 11 Ministros, como lo estatuyó la Constitución de 1917.

“Otra objeción que se ha reiterado a mi iniciativa consiste en que, cuando los juicios de control de legalidad sean del conocimiento de los Tribunales Colegiados, por ser éstos diversos, habrá también diversas tesis y será imposible el establecimiento de una jurisprudencia. Yo contesto que esta razón es infundada, ninguna dificultad encuentro en que la Suprema Corte de Justicia establezca una oficina especial en la que reciba copia de todas las

sentencias que estén pronunciando los Tribunales Colegiados; un personal especializado podrá estudiar esas sentencias e informar a la Corte de las contradicciones que se adviertan para que ésta, allegándose los elementos de juicio necesarios, defina las tesis que habrán de prevalecer. Así habrá una jurisprudencia unificada, pues para los Tribunales Colegiados habrá de ser obligatorio el criterio que sustente la Suprema Corte. Tampoco es cierto que tal jurisprudencia carecería de flexibilidad, convirtiéndose en dogma rígido, como la ley, pues nada impide que la misma Corte, atenta a las variaciones sociales que acaezcan con el transcurso del tiempo, vaya introduciendo, por impulso propio o por sugestión de los Tribunales Colegiados, las modificaciones a la jurisprudencia.

“Hasta este momento he procurado señalar los aspectos en que fue omiso el dictamen de la comisión especial, sometido a la consideración de esta H. Cámara. Es de lamentarse esa omisión, porque los argumentos olvidados por el dictamen fueron los que sirvieron de base a eminentes juristas para pronunciarse en favor de mi iniciativa, entre los que se destacan don Manuel Herrera y Lazo, de prestigiada ejecutoria en la cátedra; don Emilio O. Rabasa, quien a pesar de su juventud demuestra el mismo talento que hizo célebre a su antecesor del mismo nombre; don Santiago Oñate, catedrático, litigante y teórico que analizó el problema jurídico con gran objetividad; el convincente y claro expositor don Virgilio Domínguez; don Virgilio Garza, digno representante de la cultura de Nuevo León; don Alberto G. Salceda, de vigoroso pensamiento dentro de la ortodoxia de Rabasa; y de los prestigiados litigantes don Adolfo Aguilar y Quevedo y de don Miguel Ángel Corzo Blanco, que trajeron a esta Cámara el sentimiento de quienes imploran la justicia y que sufren en carne propia los males de la justicia diferida; y finalmente, los señores Ministros de la Suprema Corte, don José Castro Estrada y don José Rivera Pérez Campos, ilustres y respetables por todos conceptos.

“Paso ahora a impugnar los argumentos consignados en el dictamen contra mi iniciativa:

“Se dice que mi proyecto subestima la importancia del amparo como control de la legalidad en todo género de actos de autoridad (parte final del primer párrafo de la hoja 7). No se ajusta a la verdad; lo cierto es que, reconociendo la importancia del amparo como control de legalidad, mi iniciativa busca una adecuada solución, permitiendo que este tipo de negocios sea resuelto por los Tribunales Colegiados, en vez de las prolongadas demoras que actualmente sufren por ser del conocimiento de la Suprema Corte. En la hoja 10 se afirma que el rezago de 38,650 negocios que existían en 1951 fue liquidado en breve periodo con la creación de la Sala Auxiliar y de los

Tribunales Colegiados de Circuito. Es incorrecta esta apreciación. La verdad es que el rezago disminuyó no sólo por la creación de los Tribunales Colegiados y de la Sala Auxiliar (la labor de ésta ya la comenté anteriormente), sino principalmente por la invención del fenómeno de la caducidad, denegatoria de justicia, al que también ya hice alusión. En la página 11 del dictamen se atribuye a mi iniciativa que empequeñece las atribuciones de la Corte; estoy inconforme con esta apreciación, pues, como antes traté de explicar, si bien reduce el ámbito de competencia de ese tribunal, también es verdad que se eleva su jerarquía, hasta convertirlo en un auténtico poder dentro de nuestra división tripartita de poderes. Pretendo hacer de la Corte un órgano de la soberanía nacional en vez de un tribunal más, dentro de los tribunales del país; no trato de empequeñecerla, sino de llevarla a su merecido nivel. En la página 12 se imputa a mi iniciativa el encomendar los negocios de control de legalidad a tribunales integrados con menor número de miembros y carentes de especialización. Esto es igualmente falso, porque nunca ha afirmado mi iniciativa que forzosamente los Tribunales Colegiados han de formarse con tres miembros, dejando a las leyes secundarias la posibilidad de que tales tribunales también se compongan de cinco miembros, como actualmente están constituidas cada una las Salas de la Corte; y tampoco encuentro inconveniente en que los Tribunales Colegiados de Circuito subdividan su función, por razón de la materia de su conocimiento, permitiendo así la especialización de sus componentes en las diversas ramas del derecho.”

**COMISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN ENCARGADA DEL ESTUDIO DE LAS REFORMAS
A LA LEY DE AMPARO**

DÉCIMO OCTAVO BOLETÍN DE INFORMACIÓN

La iniciativa de reformas constitucionales presentada por el señor licenciado Brena Torres, encontró apoyo en la Suprema Corte de Justicia por parte del señor Ministro licenciado don José Castro Estrada, quien presentó a la Presidencia de la misma un estudio en los términos siguientes:

“En relación con la iniciativa de reformas constitucionales, fechada el día diecinueve de septiembre último y presentada por su autor el C. Senador, licenciado Rodolfo Brena Torres a la H. Cámara de Senadores, me honro en manifestar a usted que después de haberla estudiado detenidamente, he llegado a la conclusión de que enfoca la solución del problema relativo a la reorganización del Poder Judicial, en una forma plausible, con miras no sólo a resolver el problema del actual rezago de los asuntos acumulados en nuestro Máximo Tribunal, sino también a prevenirlo y evitarlo para siempre restitu-