

“Don Emilio Rabasa, quiero tomar sus palabras, para terminar esta pequeña plática, decía que cuando fue vencido el Partido Conservador, cuando el invasor extranjero fue echado del país y regresaba triunfante el Partido Liberal traían consigo la Constitución que le había servido de emblema, ésta traía la fiereza y la majestad de la victoria, pero como ley permanecía desconocida para el pueblo. Sin embargo, el mismo autor dice: ‘fue la masa desvalida de México la que primero tratara de conocer y querer a su Constitución por medio del amparo’ los que sufrieron las vejaciones supieron que el amparo les libraba de la ley injusta, que les abría las puertas de las cárceles, que los apartaba del patíbulo, que el amparo los defendía contra las exacciones, lo mismo de las pequeñas que de las más altas autoridades del país. Por eso el juicio de amparo se ligó tan entrañablemente al espíritu de nuestro pueblo, y por eso el pueblo empezó a conocer y a querer su Constitución’.

“Pues bien, en el proyecto de iniciativa legal que no fue tomado en cuenta, se pretende modificar el juicio de amparo en su procedencia, en su competencia y en sus procedimientos.

“Todas estas razones impulsaron a la comisión a dictaminar en la forma que lo hizo.”

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

VIGÉSIMO BOLETÍN DE INFORMACIÓN

Mientras se discutía en el Congreso de la Unión la conveniencia de reformar la Constitución General de la República, con objeto de liquidar el nuevo rezago que se iba formando en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se presentó un nuevo fenómeno que vino a agravar el problema y que fue el siguiente:

El Congreso de la Unión por Decreto de 30 de diciembre de 1957 publicado en el Diario Oficial el 31 del mismo mes, reformó el artículo 11 en su fracción XII y lo adicionó con las fracciones XIII y XIV, así como los artículos 24, fracciones I y II, 25, fracción I, 26, fracciones I y II y 27, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Anteriormente a estas reformas correspondía a cada Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según su materia, conocer en segunda instancia de los amparos promovidos en contra de la inconstitucionalidad de las

leyes. A partir de la reforma correspondía al Pleno del Alto Tribunal citado conocer en revisión de las sentencias de los juicios de amparo dictadas siempre que se impugnara la aplicación de una ley federal o local por estimarlas inconstitucionales.

Ese nuevo aspecto de la Ley de Amparo vino a agravar el problema del rezago en asuntos del Pleno de la Suprema Corte, porque no era posible que sesionando una vez por semana y estando precisamente integrado el Pleno por los Ministros de las Salas, si sesionaban más de una vez por semana se perjudicaba el despacho de las Salas. Esto dio origen a la acumulación excesiva de asuntos en el Pleno, como podrá apreciarse del cuadro siguiente que compara las entradas y las salidas en asuntos de la competencia del Pleno a partir del año de 1951 hasta noviembre de 1964, pues si antes se compensaban las salidas con las entradas, a partir de 1958 no sucede lo mismo.

AÑO	ENTRADAS	DESPACHADOS
1951	161	120
1952	168	93
1953	136	73
1954	138	214
1955	126	195
1956	148	194
1957	179	138
1958	1,025	131
1959	946	172
1960	452	177
1961	299	204
1962	486	178
1963	359	264
1964	389	174

Por estos motivos, el rezago al terminar el año de 1964 en asuntos de la competencia del Pleno ascendía a 3,218 asuntos pendientes de resolverse.

Con motivo de las discusiones en el Senado de la República, de las reformas que se estimaban necesarias a la Constitución, a la Ley de Amparo y a la Orgánica de los Tribunales, varios publicistas mexicanos presentaron sugerencias. Debe mencionarse de entre ellas, la aportada por el señor licenciado Ignacio Burgoa a la que nos referiremos brevemente. Independientemente de reformas a la redacción de varios artículos, tanto de la Constitución como de la Ley de Amparo y a la Orgánica de Tribunales, en lo que respecta a los medios que proponía para resolver el rezago, hacía las siguientes obser-

vaciones: consideraba que la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito realizada en virtud de las reformas de diciembre de 1950, había tendido a producir desfavorablemente los siguientes fenómenos:

(REFORMAS A LA ORDENACIÓN POSITIVA VIGENTE DEL AMPARO.—Ignacio Burgoa.—México 1958.—Página 25 y siguientes.—Impresión de los Talleres de la Unión Gráfica, S.A.)

“1. Desarticulación de la unidad jurisdiccional que debe existir entre los órganos en que se deposita el ‘Poder Judicial de la Federación’ unidad que se basa en una rigurosa gradación jerárquica, en que el juzgador máximo es la Suprema Corte.

“2. Aparición de tantas ‘pequeñas Supremas Cortes’, cuantos sean los Tribunales Colegiados de Circuito.

“3. Limitación de la supremacía de la Suprema Corte (valga la expresión), al dejar de ser ‘suprema’ frente a los Tribunales Colegiados de Circuito.

“4. Sustentación de criterios contradictorios en materia de amparo por los mencionados tribunales.

“5. Incapacidad de la Suprema Corte para remediar las injusticias, yerros, aberraciones y demás vicios que pudiesen contener las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los asuntos de su competencia.

“6. Imposibilidad de que la Suprema Corte modifique o interrumpa, en beneficio de la justicia y del derecho, la jurisprudencia que haya establecido en relación con materias de amparo, cuyo tratamiento judicial corresponde exclusiva e irrecurriblemente a los Tribunales Colegiados de Circuito.

“7. Inobservancia o violación de la jurisprudencia por estos tribunales.

“Apreciando en su conjunto los fenómenos negativos que ha generado el establecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, se concluye lógicamente que su creación ha sido más perjudicial que benéfica, sin que dejemos de reconocer, no obstante, que dichos órganos han contribuido indudablemente a expedir la administración de justicia en materia de amparo, como efecto inherente al principio de la división de trabajo. Tampoco se debe olvidar que algunos de dichos tribunales, por la calidad moral, cívica e intelectual de los Magistrados que los integran, han merecido la confianza del foro nacional.

“Pero estas últimas consideraciones no son suficientes ni válidas por sí mismas, para compartir la idea de que la implantación de los Tribunales Colegiados de Circuito haya sido el medio más adecuado para aligerar las labores de la Suprema Corte y disminuir o evitar el crecimiento del ya tradicional rezago, pues estos saludables objetivos pudieron y pueden lograrse, sin que se causen los fenómenos que hemos apuntado, aumentando el número de Salas de la Corte y no creando otros órganos judiciales federales máximos. La eficacia de tal medida ha sido demostrada prácticamente, pues gracias al funcionamiento de la ‘Sala Auxiliar’ de la Suprema Corte, ésta se vio desembarazada de gran número de negocios de amparo, cuya falta de resolución constituía aparentemente un índice negativo de justicia. Si la experiencia con la Sala Auxiliar fue altamente fructífera para solucionar el problema del rezago, ¿por qué no lo podría ser también la creación de nuevas Salas en la Suprema Corte que sustituyeran a los Tribunales Colegiados de Circuito?”

“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. Actualmente, si en una demanda de amparo directo se alegan tanto violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento en un juicio civil, penal o laboral, como violaciones causadas en la misma sentencia civil o penal o en el laudo arbitral correspondiente, del juicio de garantías respectivo conocen, primariamente, los Tribunales Colegiados de Circuito por cuanto se refiera al primero de dichos tipos de violaciones; y en el caso de que éstas se estimen inoperantes, incumbe a la Suprema Corte la decisión del amparo en lo que atañe a las violaciones llamadas ‘de fondo’. De esta guisa, surge una verdadera ‘bifurcación competencial’ en un mismo negocio de garantías, alargando indebidamente el procedimiento y retardando la pronta y expedita impartición de justicia. Por ello, debe restaurarse el sistema que estuvo vigente antes del decreto de reformas de 30 de diciembre de 1950, en el sentido de que sea la Suprema Corte la que conozca, en única instancia, de los amparos que se promuevan contra sentencias definitivas civiles o penales o contra laudos arbitrales definitivos, independientemente de las violaciones que se hagan valer en la demanda correspondiente. Además, debe restituirse a dicho alto tribunal su carácter de órgano de segunda instancia para conocer en grado de revisión de los fallos constitucionales y demás resoluciones que dicten los Jueces de Distrito en amparo indirecto y contra las que proceda expresamente el mencionado recurso, pues sólo así podrían conjurarse los inconvenientes que se acaban de apuntar y que primordialmente obedecen al funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Circuito.

“Pero, como por otra parte la desaparición de éstos provocaría un aumento considerable de los juicios de amparo que en única o en segunda

instancia conociera la Suprema Corte y el crecimiento consiguiente del rezago que aplaza indefinidamente la decisión de dichos juicios, es indispensable estructurar de tal manera al citado organismo judicial, que la reasunción de sus atribuciones integrales y que tradicionalmente le han pertenecido, no produzca ninguno de tales fenómenos negativos.

“Estribando en la reorganización de la Suprema Corte el remedio más adecuado y eficaz de conjurar, o al menos, de atemperar los problemas que para la pronta y expedita administración de justicia suscita una competencia dilatada de dicho organismo para conocer y decidir, en única o en segunda instancia, los juicios de amparo que se promueven contra actos de autoridades de toda la República, hemos realizado una breve pero provechosa encuesta entre los jurconsultos que más contacto guardan con dichos problemas y que, por ende, se encuentran más capacitados para opinar sobre su posible solución. Casi todos ellos han estado de acuerdo en que, por las razones que anteriormente invocamos, deben suprimirse los Tribunales Colegiados y en que debe readscribirse a la Suprema Corte la competencia que tenía antes de su implantación. En torno a esta última cuestión, la opinión recogida se enfocó hacia la creación de nuevas Salas en la Suprema Corte, idea esta que constituye el punto de partida de la reorganización del propio Alto Tribunal.

“Actualmente, la Suprema Corte funciona en cuatro Salas, por lo que concierne al conocimiento y decisión de los juicios de amparo conforme a la materia sobre la que éstos versen. Es evidente que dichas cuatro Salas son notoriamente insuficiente para despachar con prontitud y expedición todos los negocios de garantías que en única o en segunda instancia les incumbe resolver, dando testimonio irrecusable de ello la experiencia misma, reflejada en las estadísticas anuales formuladas por el presidente del propio tribunal. Ahora bien, tal insuficiencia se remediaría creando dentro de la Suprema Corte una Sala más por cada materia sobre la que verse el juicio de amparo, así como dos Salas encargadas de conocer, en segunda instancias, de los recursos de revisión que se interpongan contra las interlocutorias de los Jueces de Distrito en materia de suspensión o contra cualquiera otra resolución de estos funcionarios distinta del fallo constitucional, debiendo tener competencia, además, para decidir los recursos de queja que sean procedentes ante la Suprema Corte.

“Aunque la estructuración que proponemos debe consignarse en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y a reserva de hacerlo en su debida oportunidad, esbozaremos la integración de dicho Alto Tribunal de la siguiente manera:

“La Suprema Corte de Justicia se dividirá en DIEZ SALAS.

“Corresponderá conocer a la PRIMERA Y SEGUNDA SALAS:

“1. De los juicios de amparo que en única instancia se promuevan contra SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL ORDEN PENAL;

“2. De los RECURSOS DE REVISIÓN que se interpongan contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, en los juicios de amparo de carácter penal, que ante ellos se hayan promovido.

“Corresponderá conocer a la TERCERA Y CUARTA SALAS:

“1. De los juicios de amparo que en única instancia se promuevan contra SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR LAS AUTORIDADES JUDICIALES EN LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LEYES FEDERALES O LOCALES, CUANDO DEBA DECIDIRSE SOBRE LA LEGALIDAD O SUBSISTENCIA DE UN ACTO DE AUTORIDAD O DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS;

“2. De los RECURSOS DE REVISIÓN que se interpongan contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, en los juicios de amparo DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO que ante ellos se hayan promovido.

“Corresponderá conocer a la QUINTA Y SEXTA SALAS:

“1, De los juicios de amparo que en única instancia se promuevan contra sentencias definitivas de orden civil;

“2. De los RECURSOS DE REVISIÓN que se interpongan contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, en los juicios de amparo de carácter civil que ante ellos se hayan promovido.

“Corresponderá conocer A LA SÉPTIMA Y OCTAVA SALAS:

“1. De los juicios de amparo que en única instancia se promuevan contra LAUDOS ARBITRALES DEFINITIVOS;

“2. De los RECURSOS DE REVISIÓN que se interpongan contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, en los juicios de amparo de carácter laboral que ante ellos se hayan promovido.

“Corresponderá conocer a la NOVENA Y DÉCIMA SALAS:

“1. De los RECURSOS DE REVISIÓN que se interpongan contra resoluciones dictadas en el juicio de amparo por los Jueces de Distrito, DISTINTAS DE LAS SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL;

“2. De los RECURSOS DE QUEJA cuya decisión incumba a la Suprema Corte, en los términos de la Ley de Amparo.

“Fácilmente se comprenderá que, conforme a la integración que proponemos de la Suprema Corte, ésta se compondría de CINCUENTA Y UN MINISTROS, es decir, cinco por cada una de las Salas y el presidente de ella.

“Actualmente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte se constituye por todos sus Ministros, por lo que, dentro de la nueva organización que se sugiere, aquél se formaría por un cuerpo colegiado demasiado numeroso, que dificultaría las funciones que le asigne su competencia. En esta virtud, debe desecharse la idea de que dicho Tribunal Pleno se componga por los cincuenta y un Ministros, o sea, por todos y cada uno de los miembros integrantes de las diez Salas que se proponen y por el presidente de la Suprema Corte, permitiéndonos, en cambio, sugerir que ésta funcione plenariamente con once Ministros, esto es, con los presidentes de cada una de las Salas y por el propio organismo.

“En estas condiciones, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte se implicaría en un cuerpo colegiado poco numeroso al que tendrían acceso los representantes de cada una de las Salas en situación absolutamente igualitaria y cuya renovación dependería de la voluntad de todos los Ministros. De esta guisa, estimamos que los negocios de la competencia del Tribunal Pleno se despacharían con la celeridad razonable que exige el principio constitucional de la pronta y expedita administración de justicia.

“b)* La jurisdicción concurrente en materia de amparo que consigna la fracción XII del artículo 107 constitucional vigente debe desaparecer por razones de orden teórico y práctico. En cuanto a las primeras, cabe decir que es a los tribunales federales a los que incumbe por modo privativo el conocimiento del juicio de garantías y no existe ningún argumento válido para que las autoridades judiciales del orden común interfieran la función que a aquéllos compete, en los casos a que la mencionada disposición se refiere. Desde el punto de vista práctico, la jurisdicción concurrente en materia de amparo ha

* Nota: Así aparece en el documento original, sin que le preceda un inciso a)

sido inútil, pues puede afirmarse, con la seguridad de no incurrir en equivocaciones, que jamás se ha promovido un amparo ante los superiores jerárquicos que hayan cometido las violaciones a que alude la citada fracción XII, toda vez que los agraviados prefieren acudir a los Jueces de Distrito en demanda de garantías contra los actos judiciales en relación con los que actualmente opera dicha jurisdicción. Todo ello conduce al imperativo de suprimir la fracción XII del artículo 107 de la Constitución, así como el artículo 37 de la Ley de Amparo que la corrobora.”

El proyecto de reformas constitucionales aprobado por el Senado, pasó a la Cámara de Diputados para su aprobación.

La Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados nombrada al efecto, presentó un dictamen que modificaba la iniciativa del Senado, concedido en los términos siguientes:

“Las Comisiones Dictaminadoras, en unión de una Comisión Especial de la de Estudios Legislativos, durante el receso del presente año, por considerar de singular importancia el proyecto remitido por el H. Senado de la República, se abocaron a su estudio y también juzgaron conveniente oír, como en efecto escucharon, la opinión autorizada de representantes de instituciones académicas del derecho, de profesionales especializados en la materia y de funcionarios judiciales de diversas categorías, cuyos conocimientos y experiencias les sirvieron de orientación en sus trabajos.

“Tras el estudio detenido de las reformas que contiene la citada iniciativa, las Comisiones Dictaminadoras estiman prudente exponer que consideran conveniente la reforma al artículo 97, para que se amplíe a dos años el término de gestión del presidente de la Suprema Corte; las adiciones al artículo 98 para prever cualquier causa de separación definitiva de un Ministro, en tanto se le suple por nuevo nombramiento y para que los Ministros supernumerarios reemplacen a los numerarios mientras el C. Presidente de la República hace las designaciones respectivas, puesto que con todo ello se tiende al mejor funcionamiento del más Alto Tribunal de la República.

“También consideran adecuada, la reforma al artículo 102, porque es debido que el procurador general de la República intervenga en las controversias en que son parte los Estados Unidos Mexicanos, de jurisdicción exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que se ventilan en esos negocios intereses del Estado al cual debe representar.

“Se considera pertinente la reforma al artículo 107, fracción II, párrafo tercero, para establecer la suplencia de la queja de la parte campesina en

materia agraria, como excepción al principio de estricto derecho en el amparo, puesto que las mismas razones que llevaron al legislador a consignar excepciones en materia penal y de la parte obrera en materia de trabajo, obligan en favor de la parte campesina, excluida hasta ahora para que, no por dejar de observar una estricta técnica en la promoción de sus amparos, se vean afectados los campesinos en lo que no es sólo principio de la más elemental justicia, sino que constituye uno de los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana.

“La reforma que se pretende introducir a la fracción XIV del artículo 107 constitucional, es necesaria, ya que en los términos en que dicha disposición está concebida su redacción y su sentido, pugnan con los principios elementales de la justicia y de la técnica procesal.

“Se ha confundido en esa disposición un caso de sobreseimiento, figura adoptada en la técnica del amparo, con el efecto procesal propio de la caducidad de la instancia; ambas figuras presentan rasgos diferenciales específicos aun cuando objetivamente ofrezcan ciertas semejanzas.

“El sobreseimiento produce la extinción del proceso constitucional; la caducidad de la instancia por inactividad de las partes, figura aplicable a cualquier proceso, entraña la desaparición del estadio o grado procesal en que se presenta ese fenómeno. Las dos pueden producir el mismo efecto, pero no siempre con idénticas consecuencias.

“La inactividad de las partes, durante cierto tiempo, implica en el desarrollo de todo proceso, la caducidad del grado en que se presenta, pero debe distinguirse si esa inactividad se produce en una u otra de las instancias que puede tener un juicio; si es en la primera, solamente produce el efecto de volver las cosas al estado que tenía antes de presentarse la demanda, pudiendo ejercitarse nuevamente la acción, pero si es en la segunda, no extingue el estudio realizado en la primera, sino que lo deja firme y el fallo dictado adquiere la categoría de cosa juzgada, es decir, no deja viva la acción ejercitada como en el caso anterior, sino que aquélla ha quedado extinguida por la sentencia.

“Al establecerse en la fracción que comentamos que deberá decretarse el sobreseimiento de un amparo por inactividad procesal, cuando ésta se produce durante la sustanciación del recurso de revisión, se da un efecto procesal diverso al que es propio de la caducidad de la instancia originado por inactividad de la parte agraviada, puesto que lejos de reconocerse la firmeza de la sentencia recurrida, surge sin razón, la revocación del fallo de primera instancia y la anulación de todo juicio de garantías. La inactividad procesal que se

prevé en la fracción comentada, no puede operar de la misma manera en el amparo directo que en el indirecto, cuando en éste ha concluido la primera instancia.

“La caducidad por inactividad procesal en el amparo directo y durante la tramitación de la primera instancia del amparo indirecto, no sólo produce la extinción del estudio procesal, sino que implica la de la acción, no por efecto directo de la desaparición de la instancia, sino por motivo originado en otra causa de improcedencia fundamental, como sería la derivada del consentimiento tácito con los actos reclamados, puesto que al retrotraerse las cosas al estado anterior a la presentación de la demanda, por virtud de la caducidad, no podría ejercitarse nuevamente la acción de amparo, ya que el hecho interruptor de la presentación de la primera demanda, habría quedado invalidado por virtud del sobreseimiento originado en la causal enunciada de consentimiento tácito con los actos reclamados; objetivamente, en este caso, se identifican los efectos de la caducidad y del sobreseimiento.

“En el amparo indirecto, cuando se abre la segunda instancia, la caducidad sólo produce la extinción de este último estudio, pero debe dejar firme el primero, dejando subsistentes las actuaciones realizadas en la primera instancia y la sentencia de fondo cuya impugnación originó la instancia que caduca. De esta manera, se distingue sustancialmente el efecto de la inactividad de las partes, como causal de sobreseimiento y motivo de extinción de la instancia.

“Las razones que determinaron al legislador para crear el caso de sobreseimiento por inactividad procesal, estriban en el propósito de que se ponga fin al juicio de amparo, en que deje de manifestarse interés para proseguirlo; pero esos motivos no pueden llevarse más allá del caso en que la actividad del quejoso no debe ser motor del impulso procesal, porque está satisfecho su interés por una sentencia de primer grado; en este caso, la actividad procesal debe corresponder al interesado en la instancia abierta a su impulso.

“No es por demás indicar que las razones anteriores, para establecer el sobreseimiento y la caducidad de la instancia, sólo pueden ser valederas cuando en función de la materia sobre la que verse el juicio de garantías, no esté de por medio un interés social predominante, como puede ser el mantener el orden constitucional afectado por un acto de autoridad; en efecto, aun cuando en nuestra institución de control de constitucionalidad se conjugan el interés privado del particular agraviado con un auténtico interés social, sin embargo en algunos casos el interés privado no trasciende de la misma manera

al orden constitucional, como sucede cuando se implican en un amparo simples derechos patrimoniales del quejoso, puesto que el interés social no se presenta con tanta agudeza como en el supuesto de que los derechos conculcados o amenazados por el poder público, sean la vida o la libertad humanas, ya que de su respetabilidad depende en gran medida el destino de la nación.

“De acuerdo con la exposición anterior, las Comisiones Dictaminadoras consideran que debe mantenerse la figura de la caducidad por inactividad de las partes, pero, como se hace en la iniciativa aprobada por el Senado de la República, debe hacerse la distinción en el efecto que produce esa inactividad; entrañar el sobreseimiento del juicio en los amparos directos y en la primera instancia de los indirectos y determinar la caducidad de la instancia en los amparos en revisión, dejando firme la resolución recurrida.

“Así se evita la denegación de justicia en detrimento del agraviado, al imponerle una obligación injusta, como es la de pedir constantemente que se dicte una resolución en un recurso que no interpuso, para establecer la obligación al verdadero interesado en la instancia; se evita también restaurar en su plenitud y validez los actos reclamados, a pesar de haber quedado anulados por el fallo recurrido, el cual no se revoca por su posible falta de fundamentación jurídica o su ilegalidad, sino por una circunstancia ajena a su implicación, como es la inactividad procesal.

“La reforma al artículo 107, fracción VIII, inciso b), que atribuye a los Tribunales Colegiados la competencia para conocer de los amparos promovidos en materia administrativa, cuando provengan de actos derivados de las atribuciones de carácter local previstas en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para excluir a la Suprema Corte de Justicia, como ésta lo ha establecido, es también conveniente, porque se sustraen a la jurisdicción de su Sala Administrativa, como se expresa en la iniciativa original de la reforma, negocios cuya mínima importancia no justifica el recurso ante el Tribunal Supremo, por parte de personas agraviadas con la aplicación de leyes administrativas, en asuntos de detalle que no entrañan un alcance comparable al de otras violaciones constitucionales, que sí reclaman la intervención de la Suprema Corte; sin embargo, para evitar interpretaciones del texto aprobado por la Cámara de Senadores, las Comisiones Dictaminadoras proponen que se cambie el de ‘las autoridades instituidas conforme a la fracción VI, bases 1a. y 2a. del artículo 73’ por éste que es más connotativo de la idea enunciada: ‘LAS AUTORIDADES DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES’, con lo que queda precisa la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de esos amparos.

“Independientemente de las razones que acaban de expresarse, la reforma que se propone al artículo 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución, también se justifica desde un punto de vista jurídico-constitucional. La Suprema Corte ha conceptuado a las autoridades del Departamento del Distrito Federal como federales, concluyendo de esta apreciación que las sentencias de los Jueces de Distrito pronunciadas en los juicios de amparo, en que dichas autoridades tengan el carácter de responsables, son impugnadas ante ella. El fundamento que se aduce para apoyar esta consideración, estriba en que el Distrito Federal no es una entidad con soberanía propia, como contrariamente sucede con los Estados, sin que pueda autodeterminarse en su régimen interior, estando sometidos su organización y gobierno a los Poderes de la Unión, que son los que, dentro del ámbito espacial del Distrito Federal, ejercen el imperio a través de autoridades que dependen directamente de ellos.

“Efectivamente, desde el punto de vista orgánico, las autoridades administrativas y legislativas del Distrito Federal, o sea, el presidente de la República que es su gobernador nato (artículo 73 constitucional, fracción VI, base primera) y el Congreso de la Unión, que es su Legislatura Local (artículo 73 constitucional, fracción VI), son federales, atendiendo a la unidad indivisible de ambos órganos. Sin embargo, desde el punto de vista funcional dichas autoridades y, por tanto, los subalternos del presidente de la República, comenzando con el jefe del Departamento del Distrito Federal, son locales, ya que su imperio no trasciende de los límites territoriales de la mencionada entidad. En consecuencia, los actos del presidente de la República, como gobernador nato del Distrito Federal, aunque provenga de una autoridad federal orgánicamente considerada, no son actos federales de autoridad, como tampoco tienen tal carácter las leyes que para la citada entidad expida el Congreso de la Unión. El criterio de la Suprema Corte que reputa como federales a las autoridades del Distrito Federal, sólo toma en cuenta la naturaleza orgánica de su gobernador y de su organismo legislativo, prescindiendo de la índole misma de la actividad que ambos desempeñan dentro de dicha entidad, actividad que no es federal, sino local.

“De lo antes expuesto, se concluye que, a pesar de que desde el punto de vista orgánico, las autoridades del Departamento del Distrito y Territorios Federales pudieran reputarse federales, en atención a que sus funciones son de índole local, ya que no rebasan el ámbito territorial de sus entidades, equiparándose así a las de los Estados, la reforma que se propone a la disposición constitucional invocada, se justifica plenamente.

“Se ha dejado para tratar en último término, por su importancia, la reforma que se propone en el proyecto del H. Senado de la República al ar-

título 94, concerniente a la facultad que se pretende otorgar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para acordar que los Ministros supernumerarios se constituyan en Sala Auxiliar durante los periodos que el propio Pleno determine, para el despacho de los negocios que le encomiende.

“Las Comisiones Dictaminadoras manifiestan su discrepancia con esa reforma que tanto en la iniciativa como en el dictamen aprobado, pretende resolver el problema del rezago en el más Alto Tribunal de la República.

“La existencia del rezago de asuntos en la Suprema Corte de Justicia arranca a partir del último tercio del siglo anterior, cuando la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, por una interpretación extensiva del artículo 14 de la Constitución de 1857, abrió las puertas del amparo por inexacta aplicación de la ley civil, que había sido restringido solamente a la materia penal; desde esa época ha sido motivo de preocupación por igual, para juristas y legisladores, así como para los titulares del Ejecutivo en diversas épocas, el problema del rezago y no son pocos los intentos que se hicieron para resolver este agobiante problema que culmina, dentro de la vigencia de la Constitución de 1917, que dejó establecida con precisión la garantía de legalidad del artículo 14, cuando la estadística judicial reportó la existencia de 33,850 negocios pendientes de resolución en la Suprema Corte en 1949, entre amparos directos e indirectos, competencias, quejas, incidentes y juicios federales.

“Fue entonces cuando el jefe del Ejecutivo Federal, en iniciativa de 31 de octubre de 1950, propuso modificaciones en la estructura del Poder Judicial de la Federación, que fue aprobada, creando Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo y distribuyendo entre ellos y la Suprema Corte el conocimiento de amparos y revisiones que en la ley vigente en esa época, eran de la competencia de esta última; esa iniciativa señaló los orígenes del rezago considerándolo originado en el incremento de la población, en la industrialización intensiva del país y en la complejidad natural, cada vez mayor, de los servicios públicos regidos por el poder administrativo, pero precisó que no era solución restringir en materia civil o en cualquiera otra, la procedencia del amparo, porque éste, lo mismo en su estructura que como garantía contra la ilegalidad de las resoluciones de las autoridades, se incorpora a una tradición que significa para el pueblo mexicano, conquista intangible.

“En esa propia iniciativa, en el artículo cuarto transitorio, se estableció que los Ministros supernumerarios, cuya designación dispuso la reforma del artículo 94 de la Constitución, se constituyeran temporalmente en Sala Auxiliar, para que resolviera el rezago de los amparos civiles directos existentes en la Suprema Corte, cualesquiera que fueran las violaciones alegadas, excep-

ción hecha de los promovidos dentro de los tres meses anteriores, dejando a juicio del Pleno la determinación del plazo durante el cual debía funcionar la Sala Auxiliar.

“La creación de la Sala Auxiliar por una disposición transitoria a una reforma constitucional y con una actuación temporal, por su naturaleza, no llegó a formar parte de la Carta Fundamental del país, sino que se estimó como medida temporal para resolver el problema del rezago en materia civil, exclusivamente.

“La Suprema Corte de Justicia por acuerdos del Pleno de 10 de junio de 1951 y 11 de mayo de 1954, determinó que los Ministros supernumerarios se constituyeran en Sala Auxiliar primero por dos años y enseguida por cinco meses, para que se abocaran a la resolución de los amparos civiles directos que se encontraban acumulados en la Sala Civil, y que ciertamente desahogó el rezago, aunque la gran mayoría de sus resoluciones fueron de sobreseimiento por inactividad de la parte agraviada, causal que también se creó por la reforma que venimos comentando.

“Posteriormente, el Congreso de la Unión, por iniciativa del C. Presidente de la República de 14 de octubre de 1954, expidió decreto, fundado seguramente en el artículo transitorio que se menciona, por el que autorizó el funcionamiento de la Sala Auxiliar hasta el 31 de diciembre de 1955, aun cuando no restringido ya a la materia civil, sino a todos los negocios que el Pleno le encomendara, imprimiendo un alcance constitucional al precepto transitorio que autorizó el funcionamiento de la Sala Auxiliar.

“Fue así como esta Sala actuó en forma transitoria en los años de 1951 a 1955.

“Analizados, dentro del derecho constitucional mexicano, el origen de la Sala Auxiliar, las facultades de que estuvo investida y los resultados de su ejercicio, son elementos que debemos tomar en cuenta para opinar sobre la conveniencia de su creación en la forma propuesta en el proyecto de modificación al artículo 94 de nuestra Constitución.

“El Estado mexicano finca su estructura en la soberanía nacional que radica en el pueblo, conforme al texto expreso que estableció por medio de sus Congresos Constituyentes en el vigente artículo 39; esa soberanía, que implica en lo interior la autodeterminación en la estructura de nuestro país y que determina la limitación de los poderes creados conforme a tal estructura, radica en la Constitución que tiene los caracteres de rígida y norma suprema, conforme al texto de los artículos 133, 135 y 136.

“De esa manera la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución que es la fuente de los poderes que crea y organiza, los cuales deben obrar dentro de las atribuciones que específicamente se les confiere y si la Suprema Corte realiza algunos actos en la interpretación constitucional, es porque se le autoriza por el mismo Pacto Político, pero obra siempre conforme a la Constitución y no sobre ella, sino en su nombre.

“De ello se deduce que el contenido esencial de la Constitución, en lo que a los poderes se refiere, es crearlos y organizarlos dotándolos de competencia, de tal manera que es indispensable que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias creando así un verdadero orden jurídico; de esa manera señala los poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación y les señala sus propias facultades.

“En la determinación de las facultades de que se encuentran investidos cada uno de esos poderes, no puede desentenderse el legislador constituyente de los elementos jurídicos que existían con anterioridad y que han sido sistema permanente desde que nace a la vida política el Estado mexicano, lo cual constituye, lo mismo que en otros aspectos, un límite a su actuación, puesto que debe buscar en sus nuevas normas, aquellos que no choquen con las exigencias de la vida del pueblo, con los principios y dignidad cívica de sus hombres.

“No existe en la tradición constitucional mexicana una integración diversa del Poder Judicial, como la que se pretende darle con la creación de la Sala Auxiliar en los términos expresados, que no sea su transitoriedad en las reformas de 1950.

“El Poder Judicial de la Federación tiene dos atribuciones bien definidas en su evolución jurídica; una típicamente judicial mediante la cual esclarece la voluntad del legislador contenida en la ley y otra que ejerce en el juicio de amparo que tiene como fin ejercer el control de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, que lo coloca al nivel de la Constitución, por encima de aquéllos, a los cuales limita en nombre de la Ley Suprema.

“El amparo es entre nosotros, como puede serlo en cualquier Estado que tenga establecido el control de la constitucionalidad, una institución jurídica, esto es, un conjunto de normas constitucionales, que tiene por objeto restablecer el orden constitucional cuando ha sido alterado por actos anti-constitucionales de autoridad, aunque por circunstancias especiales, con el requisito de que con la violación se haya afectado a particulares, para que

sea reparado también su propio perjuicio; de esa manera, por virtud de la declaración que hace el Poder Judicial Federal, de restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, queda en primer término restablecido el orden constitucional, objetivo fundamental, y por vía de consecuencia, mantenido el particular en el goce íntegro de sus derechos.

“De ahí que la función que desempeña el Poder Judicial en esta materia, sea diversa a la que ejerce en materia judicial y si bien el amparo se desarrolla bajo la forma procesal por razón del ejercicio de la actividad jurisdiccional, encomendada al Poder Judicial, no por ello se desvirtúa la institución jurídica de control de constitucionalidad que da su carácter de poder a los tribunales de la federación.

“De acuerdo con esas ideas, si en la reforma que se propone al artículo 94 de la Constitución se prevé que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una parte del Poder Judicial, podrá acordar que los Ministros supernumerarios se constituyan en Sala Auxiliar, durante los periodos que el propio Pleno determine, para el despacho de los negocios que le encomiende, se rompe fundamentalmente con el sistema de distribución de competencias entre los poderes que establece la Constitución y con el principio de que la determinación de las competencias jurisdiccionales, debe ser establecida y regulada por el legislador.

“Crear la Sala Auxiliar por periodos determinados, acordar su disolución y fijarle el conocimiento de determinados asuntos, no es función propia, constitucionalmente hablando, del Poder Judicial; corresponde por sus propias facultades al Poder Legislativo.

“No es aceptable que en la Constitución se establezca esa facultad para el Poder Judicial, aun cuando se haga la previsión consiguiente porque el acto administrativo que implica la creación de la Sala Auxiliar y la encomienda para tratar determinados asuntos, implica una delegación de facultades que no es compatible con el régimen de división de poderes establecido por el artículo 49 de nuestra Constitución; el Congreso no es titular de un pretenso Poder Legislativo ilimitado, dentro de la más elemental doctrina constitucional, sino que le corresponde cierta competencia que no puede delegar, constituye una facultad que le es propia, no un derecho que puede transmitir. El Poder Constituyente, no digamos el originario, menos aún el permanente, no pueden rebasar los límites de lo que es esencia de un sistema fincado en un orden jurídico: la República Federal.

“La situación enunciada es tanto más grave cuanto que se encomienda a un tribunal transitorio, como es en la reforma la Sala Auxiliar, el ejercicio

de la actividad más importante del Poder Judicial: el control de constitucionalidad y se le deja sin la otra atribución: la actividad judicial, que se reserva para los otros tribunales que lo integran; se delega en ese tribunal transitorio que estrictamente no forma parte del poder, ejercitar la facultad que le coloca al nivel de la Constitución, por encima de los otros dos poderes, a los cuales limita en nombre de la Ley Suprema, como pueden hacerlo los otros tribunales que en su conjunto constituyen el Poder Judicial de la Federación.

“Pero no sólo esos inconvenientes de tipo doctrinario constitucional entraña la creación de la Sala Auxiliar, sino que en su actuación vendría a tener otros más que deben ser estudiados. En efecto, al reformarse el artículo 94 constitucional en los años de 1928 y de 1934, para establecer Salas para el despacho de asuntos que les encomienda la ley orgánica, se estimó necesaria la especialización de los Ministros en las materias penal, administrativa, civil y del trabajo, teniendo en cuenta, fundamentalmente, el contenido del artículo 14 constitucional, como garantía de legalidad, ya que en ese aspecto la Suprema Corte, no obra como órgano de control de constitucionalidad, sino de legalidad, de tal suerte que el encomendar a la Sala Auxiliar negocios de cualquier materia, no resulta ni explicable ni justificable; y que sus integrantes, independientemente de su preparación, puramente constitucional, puedan al mismo tiempo tener especialización en todas y cada una de las ramas del derecho y más difícil aún en el conjunto de las disímbolas legislaciones de los 29 Estados, del Distrito y Territorios Federales y de la Federación misma.

“Hemos dicho que la Suprema Corte realiza actos en la interpretación constitucional que implican, en cierto sentido, actos constituyentes y que escapan por esa razón a la nulidad que puede ella decretar respecto de los actos de los demás poderes, actos en los que no obra sobre la Constitución, si no en su nombre, como lo hace al interpretar el texto de la propia Constitución.

“Es innegable esa conveniencia en la interpretación, no digamos ya constitucional, sino de las leyes, porque debe fijarse el mismo sentido de la norma cuando se trate del mismo problema, para que la ley tenga siempre el mismo significado, lo cual se logra con la jurisprudencia obligatoria, o sea con la obligación impuesta a todas las autoridades del país, de respetar y acatar las interpretaciones fijadas por la Suprema Corte de Justicia en cierto número de resoluciones continuadas, todo con la finalidad de que las controversias sean resueltas en el mismo sentido y la ley no tenga distintos significados ni la justicia diversas orientaciones.

“Si no existe la especialización, si se considera en un derecho judicial, cada nueva sentencia es capaz de hacer evolucionar radicalmente el derecho

o desplazar definitivamente una resolución jurídica, es indudable que se crea un caos en la fijación de la interpretación de las normas jurídicas, cuando Ministros especializados, con la experiencia que les da el trato diario de una materia, chocan con el criterio externado por otros que no tienen esa especialidad y precisamente por no tenerla, pueden establecer interpretaciones que se aparten de la uniformidad.

“Es preciso reconocer que el problema del rezago no encuentra su solución por medio del aumento de Ministros, que sería prácticamente lo que se haría al crear la Sala Auxiliar, sino que dicho problema tiene su fuente en cuestiones más hondas, que deben ser meditadas con detenimiento y son las que entrañan un estudio de los principios rectores del amparo mexicano, consagrados en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Política y en la ley reglamentaria.

“También apuntamos la situación que guardarían los integrantes de una Sala Auxiliar, con los Ministros numerarios; decidirán, como éstos, cuestiones de constitucionalidad o de legalidad con la misma validez de los numerarios, pero en lo demás, estarán impedidos para ejercer otras atribuciones que la Constitución y la ley orgánica confieren a la Suprema Corte, especialmente cuando se trate, no digamos ya de aspectos administrativos, sino de fijar la jurisprudencia o las tesis prevalentes de los Tribunales Colegiados de Circuito.

“Consecuentes con lo anterior, estimamos que tampoco es debida la modificación del artículo 94, en la parte relativa a la composición de la Suprema Corte de Justicia, debiendo quedar el texto como actualmente se encuentra.

“Cuando fue turnado a esta cámara el proyecto aprobado por la H. Cámara de Senadores, fue del conocimiento público la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre reformas al artículo 107, fracción II, de la Constitución, enviada al Senado de la República, que contiene una adición relativa a proteger ejidatarios y comuneros en la defensa de sus legítimos derechos sobre el disfrute de la propiedad y posesión de sus tierras, aguas y montes; para que se supla la deficiencia de la queja en esos casos; para que no proceda la caducidad de la instancia; y para que no se admita el desistimiento en sus amparos.

“Las Comisiones Dictaminadoras, están acordes en principio, con esa idea, en la cual se determina con mayor claridad que en el proyecto aprobado por el Senado, los casos en materia agraria que deben ser objeto de la suplencia de la queja, pero difieren en los otros dos aspectos de la iniciativa presidencial.

“Ciertamente, por la naturaleza de las normas agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional, debe establecerse que no procede el sobreseimiento de los amparos agrarios, ni la caducidad de la instancia, cuando se trata de la parte campesina, y ese aspecto no debe contenerse en la fracción II del artículo 107, sino trasladarse a la fracción XIV del mismo precepto, que prevé la materia de la caducidad por inactividad de las partes en el amparo.

“En lo que corresponde al aspecto de la prohibición del desistimiento en materia agraria, las Comisiones Dictaminadoras consideran que no puede aceptarse esa prohibición porque se rompería, fundamental y esencialmente, con el principio de libertad en el ejercicio de la acción y con el principio de iniciativa de parte agraviada que desde el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 es la base fundamental del amparo mexicano.

“Con el propósito de proteger los intereses de los núcleos de población ejidal y comunal frente a las posibles extralimitaciones de sus dirigentes, en las reclamaciones que inician en materia de amparo, es debido establecer en la ley secundaria los requisitos que para el desistimiento de un amparo o de un recurso deban satisfacer los representantes de esos núcleos, fijando normas estrictas a las que deben ajustarse para llevar a término sus actos procesales, pero no romper con un principio fundamental del amparo.

“Por lo demás, es conveniente advertir que en la iniciativa del Ejecutivo se menciona la privación de la propiedad, de la posesión o del disfrute de las tierras ejidales o comunales, pero las Comisiones Dictaminadoras estiman más conveniente hablar de ‘afectación’ que de ‘privación’ para no dejar al margen situaciones que merecen ser protegidas.

“La prohibición de que se sobresea un juicio de amparo por desistimiento expreso de la parte quejosa, cuando ésta sea la campesina en materia agraria, entrañaría la sustitución del principio clásico de procedencia del amparo, que es el de iniciativa o instancia de la parte agraviada, por el de la impulsión oficiosa del juicio de garantías. Dicha sustitución obligaría a los Jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia, en sus respectivos casos, a activar por sí mismos los juicios de amparo en materia agraria, promovidos por los núcleos de población o por los ejidos, a pesar de que éstos, a través de sus representantes legales, se hubiesen desistido expresamente de la acción constitucional. Ello implicaría que dichos órganos de control recabarán por sí mismos las pruebas tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de los actos que se reclamasen, lo que no sólo sería antijurídico, sino totalmente impráctico.

“Como se ha sugerido antes, para evitar que por motivos inconfesables y en perjuicio de la clase campesina se formulen desistimientos del juicio de amparo por sus representantes legales, es indispensable que en la ley secundaria se fijen los requisitos que deba satisfacer la formulación del desistimiento, pudiendo proponerse entre ellos, que se exija acta especial de la asamblea ejidal o campesina respectiva, en la que se tome el acuerdo de facultar a los comisariados ejidales para desistirse del amparo, sin dejar la potestad correspondiente exclusivamente a éstos.

“Coincidentemente nos fue turnada también, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reformas propuestas por el C. Diputado Jesús Ortega Calderón, congruente con la materia de que trata el proyecto aprobado por el Senado de la República.

“Las Comisiones Dictaminadoras consideran que debe aceptarse la modificación que propone el C. Diputado Ortega Calderón a las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, para que vuelvan al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia los amparos directos cuando se reclamen violaciones a las leyes sustanciales del procedimiento, que en la reforma de 1950, fueron atribuidos a los Tribunales Colegiados de Circuito; se evita de esa manera, que un asunto determinado sea visto por diversos tribunales, desde puntos de vista que pueden considerarse en apariencia diferentes, pero que guardan unidad entre sí; ello no implica, como pudiera pensarse, que se aumenta el rezago en el más Alto Tribunal de la República, porque nunca se interponen amparos exclusivamente por violaciones a la ley del procedimiento y el asunto tendrá que llegar a la Suprema Corte poco tiempo después; en cambio, cuando se declare infundado el amparo por violaciones a las leyes sustanciales del procedimiento, podrá resolverse de inmediato el fondo del asunto y no requerirá el caso de una dilación como la que significa la intervención de los Tribunales Colegiados; por lo demás, facilitará el ejercicio de la facultad de la suplencia de la queja en materia penal, que con la reforma de 1950, creó serios inconvenientes.

“En cuanto a las demás reformas propuestas por el C. Diputado Ortega Calderón, estiman que deben ser estudiadas con detenimiento, porque entrañan modificaciones sustanciales en materia tan importante como la jurisdicción concurrente y la del amparo.

“Es debido, por último, establecer un artículo transitorio que prevea los casos de los amparos directos que se encuentran actualmente en los Tribunales Colegiados de Circuito, variando la reforma que propone el diputado autor de la iniciativa, porque consideramos que esos negocios deben ser

resueltos por los tribunales que los tengan en su conocimiento y que solamente los nuevos que se propongan, si entra en vigor la reforma propuesta, se sometan a la resolución de la Suprema Corte de Justicia, evitando la acumulación inmediata de negocios y la dilación en el traslado de expedientes, que traería como consecuencia, el no prever esta situación.

“Por las razones expuestas, las comisiones que suscriben estiman procedente la modificación del enunciado del artículo único de la minuta del proyecto del H. Senado de la República, para suprimir, por una parte, la mención de los artículo 94 y 105 de la Constitución, este último indebidamente citado y para aumentar, por otra, las fracciones V y VI del artículo 107.”

Este dictamen fue aprobado en parte, con algunas ligeras modificaciones por cuyo motivo se devuelve al Senado de la República sin que fuera objeto ya de estudio, por lo que quedó paralizado.

Capítulo III

LEGISLACIÓN COMPARADA ---

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

VIGÉSIMO SEGUNDO BOLETÍN DE INFORMACIÓN

Como habrá podido observarse, coexistieron con el amparo los recursos de casación en sus dos aspectos, la casación para asuntos del orden común regido por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, y la casación para asuntos del orden federal regido por el Código Federal de Procedimientos, muy superior el segundo al primero.

Estima algún miembro de la comisión (Lic. M.Y.R.), que la oposición del señor licenciado Ignacio L. Vallarta (anterior a la expedición del Código Federal de 1897), a que se extendiera el amparo a los negocios civiles, obedecía, en el fondo, a que siendo similares los efectos de la casación a los del amparo no tenía caso extender este último a dichos juicios civiles.

Debe ser motivo de orgullo para nuestros jurisconsultos que el recurso de casación, reglamentado por el Código Federal de Procedimientos tuviera