

APÉNDICE DOCUMENTAL

381 IMPORTANTES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN LO QUE SE REFIERE AL RÉGIMEN JUDICIAL

388 LAS NUEVAS BASES DEL JUICIO DE AMPARO

IMPORTANTES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN LO QUE SE REFIERE AL RÉGIMEN JUDICIAL.

NUEVAS BASES AL JUICIO DE AMPARO CAPACITACIÓN DEL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA FORMULAR UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y GRADOS, PERO SIN LIMITAR LA PROCEDENCIA DEL RECURSO*

El presidente de la República, general de división Manuel Ávila Camacho, envió desde anteayer a la Cámara de Senadores un proyecto de ley según su parte esencial, que capacita al legislador secundario para que, aprovechando las nuevas bases contenidas en las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal, emita una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que haga más expedito el juicio de amparo, cuyas bases constitucionales, como ya se deja entender, sin duda serán modificadas.

En el orden práctico tal expedición del juicio de garantías estriba en que, mediante una redistribución de competencias y grados, de que se ocupa el artículo 107 constitucional, muy rígido, tal como se halla en su texto vigente, se pone un muro de contención a los amparos de secundaria importancia de que no deberá conocer ya la Suprema Corte de Justicia y que se reservan a los Tribunales de Circuito. Esto, por una parte, y, por otra, una vez que se haya impedido el incremento en la acumulación con todos los nuevos negocios, se dejará expedito el camino a la Tercera Sala de la Suprema Corte, o sea la encargada del despacho de asuntos civiles, a fin de que, ya sin el temor de ver crecer sin término el número de amparos de su competencia, que la abrumaban, pueda acometer desembarazadamente la tarea de acabar con el rezago que, de muchos años a la fecha, hipertrofia su funcionamiento.

El proyecto es obra de la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo, adscrita a la Procuraduría General de la República, cuyo titular fue requerido ayer a medio día por los representantes de la prensa para que, en

términos generales y desde luego accesibles a la mayoría del público comúnmente poco familiarizado con los giros del lenguaje jurídico, expusiera los lineamientos que caracterizan al proyecto de Ley de que aquí se trata, y así poder captar sin tardanza su parte esencial o fundamental.

Accedió a ello de grado el señor Procurador General, Lic. José Aguilar y Maya, no sin hacer notar, de antemano, que el proyecto de referencia había sido enviado desde anteayer a la Cámara de Senadores por el primer Magistrado, mediante la Secretaría de Gobernación, y que el Alto cuerpo citado sin duda daría cuenta con él en su sesión de ayer, lo que, en efecto, sucedió así, pasando el documento desde luego, a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen.

Habló el licenciado Aguilar y Maya en lenguaje llano, aunque encumbrado no pocas veces en estilo, casi sin proponérselo y más bien por imperativos del hábito profesional. De lo dicho por él, rápidamente, pusimos en claro los puntos que a continuación enumeramos:

I. Se capacita al legislador secundario para expedir sobre otras bases una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual, en el orden práctico, expedita la tramitación del juicio de amparo cuyas bases para ese efecto se modifican en el sentido de hacer posible una redistribución de competencias y grados:

II. No se afectará la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III. Las reformas solamente afectarán a tres preceptos constitucionales, a saber: el 73, fracción XXI, el 107 y el 133. De manera que a un *minimum* de reformas, corresponde un *maximum* de ventajas.

IV. Ya no seguirá aumentándose el rezago actual de la Tercera Sala de la Suprema Corte con nuevos negocios, y

* *El Universal*, 23 de diciembre de 1944.

el que ya existe será despachado desembarazadamente. Los amparos importantes irán a la Corte; los que no lo sean, se reservarán para los Tribunales de Circuito;

V. Antes, cuando un ciudadano era amparado por la Suprema Corte, la autoridad responsable (y no sólo señalada como tal) quedaba tranquila, y, además, impune, no obstante haber vulnerado las garantías que consagra la Constitución General de la República; ahora, de conformidad con lo dispuesto en el inciso XI de la fracción III del artículo 107, cuya reforma se propone, la autoridad administrativa o judicial que viole ostensiblemente alguna garantía individual, será sancionada en los términos que disponga la Ley Federal,

TEXTO DE LA INICIATIVA DE LEY

Damos a continuación el texto de la iniciativa de la ley enviada por el Primer Magistrado a la Cámara de Senadores de la República, que es del tenor siguiente:

C.C. Secretarios de la H. Cámara de Senadores.— Ciudad.

En el ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 71 de la Constitución General de la República, por el digno conducto de ustedes someto a la consideración y aprobación, en su caso, de la H. Representación Nacional y de las H.H. Legislaturas de los Estados, la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción XXI, 107 y 133 de la propia Constitución.

Fundan la presente iniciativa las consideraciones que a continuación expreso:

Una de las cuestiones que afectan más hondamente la vida del país es, sin duda, la de la administración de Justicia, que de no recibir a la brevedad posible una adecuada solución, podría exacerbar los problemas existentes.

Sin desconocer la gravedad de esta trascendental materia; plenamente convencido de que el mantenimiento del actual estado de las cosas sería más dañoso que la adopción de una fórmula que no resultara totalmente afortunada; persuadido de que, por satisfactorias que se estimaran las conclusiones a que pudiera conducir un estudio más profundo, seguirán ofreciendo algún flanco a la crítica, porque la complejidad misma del asunto hace inasequible un asentamiento universal; después de escuchar diversas y aun contradictorias opiniones de los juristas y de haber agotado los medios más apropiados para procurar un correcto planteamiento del caso, he resuelto someter esta iniciativa a la consideración de vuestra soberanía.

Recta y expedita administración de justicia

Aun sin sobreestimar la importancia del fenómeno jurídico, puede afirmarse enfáticamente que la facultad de administrar justicia que radica en los gobiernos, constituye para ellos una obligación primordial. De la forma como consiga que se imparta, depende no sólo su prestigio, sino la tranquilidad y seguridad de la nación. Y en la presente etapa, tal vez más que en otra alguna, México a menester, al lado

de realizaciones materiales, de una administración de Justicia recta y expedita que contribuya al fortalecimiento de su espíritu y que sienta mayor firmeza las bases indispensables para un desenvolvimiento vigoroso.

De ahí la preocupación del Ejecutivo por resolver el problema de la acumulación de negocios en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que obedece, seguramente, a múltiples y variadas causas:

El aumento de la población, la complejidad en las relaciones sociales que ha traído aparejado el progreso de la técnica y de la gran industria, las mayores facilidades en los medios de comunicación, podrían explicar, por sí solos, el acrecentamiento de las controversias cuya solución está confiada constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, es incuestionable que la multiplicación de los asuntos de la competencia del más alto de nuestros Tribunales obedece, en buena parte, a las normas dadas por el legislador. El juicio de amparo, cuyo pristino objeto era tutelar los derechos del hombre, ha ido extendiéndose paulatinamente hasta declararse procedente en materia civil; y, a través de la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Carta Fundamental, el Poder Judicial de la Federación se ha convertido, consiguientemente en órgano de control de la legalidad de los actos de las autoridades de todo el país.

Mas el recargo de negocios que sufre la Suprema Corte, tampoco está motivado exclusivamente por la extensión que su jurisprudencia, primero, y las leyes, después, han otorgado al juicio de garantías. Uno de los factores que mayor influencia ha tenido en la situación presente es la rígida distribución de competencias y grados que señala el artículo 107 Constitucional:

Verdadera centralización

Dispone ese precepto, en efecto, que la Suprema Corte de Justicia conocerá de la totalidad de los amparos que se promuevan contra las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles y penales, y que será competente, asimismo, para decidir en revisión de amparos interpuestos contra actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta, ejecutados dentro o fuera de juicio y después de concluido. De esta suerte, se ha operado una verdadera centralización en la justicia. De las resoluciones dictadas por los 28 Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y de las de Distrito y Territorios Federales, la Corte puede conocer, sea a través del amparo directo, bien del amparo en revisión. Las leyes o actos del Congreso de la Unión y de las 28 legislaturas de los Estados, son susceptibles, igualmente de ser impugnadas en la vía de amparo ante los Jueces del Distrito; y pueden llegar también al conocimiento de la Corte, mediante el recurso de revisión. Lo propio cabe decir de los actos del Poder Ejecutivo Federal, de los de los gobernadores de los Estados, Distrito y Territorios Federales, Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Autónomos, Tribunales del trabajo, militares, Ayuntamientos y autoridades policiales.

Hipertrofia de la Corte

La hipertrofia que sufre actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, pues, debida a su sistema de funcionamiento y reclama la adopción de procedimientos orgánicos ligados con una más adecuada distribución de competencias entre los tribunales federales.

Se consideró que este último camino es el más lógico y el más acorde con nuestra tradición jurídica y con los anhelos del pueblo, porque cualquiera limitación que se pretendiera imponer a la procedencia del juicio de amparo, podría resultar arbitraria, y dejar abandonados a los particulares a las frecuentes extralimitaciones en el ejercicio de la autoridad.

La procedencia del amparo, sin restricciones

El Ejecutivo Federal repudió, por tanto, toda idea de introducir en el texto constitucional, restricciones a la procedencia del juicio de amparo, estimó como un retroceso volver al sistema consagrado en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908; y consideró que, por grave que haya sido el abuso del amparo en materia civil, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha marcado y seguramente continuará marcando acertados derroteros para corregir el mal.

Dos soluciones posibles

Mas, comprobada la imposibilidad en que la Suprema Corte se encuentra para resolver oportunamente los juicios de amparo, y reconocida la necesidad de operar una más correcta distribución de competencias entre los tribunales federales, quedaron planteadas dos factibles soluciones:

Consiste, la primera, en reformar la Constitución; que sea ella misma la que, atendiendo al número, magnitud y significación de los juicios de amparo, haga la correspondiente distribución de competencias y grados. Estripa, la segunda, en dotar a la Constitución de la ductibilidad indispensable para que el legislador secundario pueda realizar esa redistribución de competencias y grados, aunque cuidando de señalar en el texto constitucional un mínimo de asuntos de cuyo conocimiento no pueda ser privada la Corte por obra de la legislación ordinaria.

Contra los marcos rígidos e intangibles

En opinión del Ejecutivo se caería en el mismo yerro cuyas consecuencias prácticas hoy deploramos, si los textos constitucionales se modificaran y establecieran, dentro de marcos rígidos e intangibles para el legislador secundario, las competencias y grados de los tribunales federales.

Hecha abstracción del anterior inconveniente, sería preciso que la Constitución, a efecto de proceder con el mayor acierto, se ocupara de detalles relativos a la naturaleza y trascendencia de los negocios, para determinar la competencia del más Alto de nuestros tribunales. Ello le daría, entonces, una fisonomía más propia de ley orgánica que de Carta Fundamental.

Si la Constitución señalara rígidamente las competencias y grados de los tribunales federales, no podría adoptarse una fórmula genérica en la que se hiciera caso omiso de la índole y magnitud de los asuntos. Establecer, por ejemplo, que la Suprema Corte tendría competencia para conocer de los amparos directos, y que los Tribunales de Circuito decidirían los amparos en revisión, sería un índice poco seguro de haber encontrado una solución plausible. Efectivamente, en un gran número de amparos directos pueden verse cuestiones patrimoniales de poco monta en que el interés público sólo muy lejanamente esté comprometido; y, en cambio, otros amparos indirectos especialmente en materia administrativa son susceptibles de afectar resoluciones o normas hechas íntimamente vinculados con la política general del Estado o con el bienestar común. El amparo directo únicamente significa que el asunto ha pasado por el tamiz de un tribunal, pero no siempre lo que ha sido materia de un litigio es de más trascendencia para el interés público, que lo que no lo ha sido.

Redistribución de competencias

Por ello, si la reforma que propongo se introduce, tiende a capacitar al legislador secundario para que tomando en cuenta el número, naturaleza y significación de las controversias constitucionales que se susciten por violación de garantías, opere una adecuada redistribución de competencias. Lo anterior no significa que se quieran crear restricciones a la legislación ordinaria, dentro de la cual puedan caber, inclusive, otras soluciones más a tono con la técnica procesal de amparo tales como la basada en la distinción entre amparo directo y amparo en revisión.

En los términos de la presente iniciativa se suprime la regla de que la Suprema Corte de Justicia ha de conocer, forzosamente, de la totalidad de los amparos directos y en revisión. Se abandona, pues, a la discreción y medida del Poder Legislativo, determinar qué juicios de garantías ameritan ocupar la atención del más Alto de nuestros tribunales, cuáles casos deben ser del conocimiento de los Tribunales de Circuito y cuando han de ser competentes los Juzgados de Distrito. Se mantiene intocado por tanto, el principio de supremacía del Poder Judicial de la Federación; y sólo se trata de otorgar potestad al Congreso para ampliar la jurisdicción de los tribunales federales inferiores si es que así lo estima conveniente.

Ley Orgánica del Poder Judicial

No se oculta al Ejecutivo Federal que la organización y graduación de los tribunales que habrá de efectuarse en consonancia con las anteriores ideas si es que ellas merecieren la aprobación legislativa deberá ser materia de concienzudo estudio, pero confía en que se podrá elaborar sin perjudiciales festinaciones, un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que siente las bases para el expedito despacho de los asuntos que le conciernen. En la elaboración que ese proyecto de ley, necesariamente

habrán de tomarse en cuenta las circunstancias y detalles de todo orden que sirva para indicar el criterio más certero a seguir, que no podrían mencionarse en el texto constitucional, a menos de desnaturalizar su esencia.

De acuerdo con el sistema de flexibilidad adoptado, el artículo 107 encomienda a la ley ordinaria la facultad de determinar la intervención de la Corte en el conocimiento de los juicios de amparo.

Sin embargo, en consecuencia con su idea central, la iniciativa de reforma establece que el legislador secundario no podrá privar de intervención a la Corte en los amparos en que se impugne la constitucionalidad de una ley o en los que se reclame la violación directa de algún precepto constitucional.

Control de constitucionalidad y de legalidad

Al adoptarse la distinción doctrinal entre control de la constitucionalidad y control de la legalidad en modo alguno se pretendió subestimar la importancia de la intervención del Poder Judicial Federal, en los amparos sobre control de la legalidad. Se pensó simplemente, en que la función más trascendental de la Suprema Corte, como órgano equilibrador de los actos de los demás Poderes de la Unión y de los de los Estados, estriba, por autonomía, en velar por la observancia de la Constitución, por ser ésta ley de leyes.

No pretende desconocerse que la anterior distinción es susceptible de ser juzgada, restringida o por lo menos convencional; y que no faltarán seguramente opiniones en el sentido de que, en un orden práctico, y en casos determinados, puede ser más importante, el control de la legalidad que el de la constitucionalidad. De ahí que haya llegado a considerarse la conveniencia de sentar algunas otras reglas referidas a la materia misma del amparo, estableciendo, por ejemplo, que cuando los actos reclamados afecten la vida, la libertad personal o la integridad corporal de la persona humana o la controversia verse sobre cuestiones no sólo penales, sino de las demás ramas del derecho público, no podría el legislador secundario privar de intervención a la Suprema Corte. Mas, como ya en este camino podrían establecerse rígidas jerarquías, intangibles para el legislador secundario, respecto a determinada clase de juicios de amparo, se optó por acoger, finalmente el criterio meramente formal de distinción entre control de la constitucionalidad y control de la legalidad.

La potestad que el legislador secundario tendrá para fijar la órbita de los distintos tribunales federales en juicios de amparo sufre, no obstante, una tercera excepción. Se estimó que tampoco podrá la legislación ordinaria privar de intervención a la Suprema Corte cuando se trate de actos contrarios a su jurisprudencia, o que afecten gravemente el interés público. Los motivos de esta tercera excepción son por demás obvios.

Incorporación de jurisprudencia consagrada

Las demás modificaciones que se sugieren al artículo 107 constitucional, afectan más a la forma que a la esencia de las normas vigentes relativas al juicio de amparo, y no persiguen

otro objeto que el de aclarar conceptos dudosos o incorporar al texto constitucional fórmulas consagradas en la jurisprudencia de la Corte.

Apartándose de una tendencia preconizada por algunos de nuestros más ilustres jurisconsultos de la última centuria, el proyecto propone una adición al artículo 107, a fin de que los tribunales federales puedan conocer de los delitos de violación de garantías individuales. Se consideró que la sola concepción del amparo es insuficiente para reprimir en forma eficaz las extralimitación de las autoridades en aquellos casos de violación flagrante de una garantía individual, cuando el acto reclamado no provenga de un simple error de opinión, sino del propósito deliberado de ejecutar un acto a sabiendas de su inconstitucionalidad.

A efecto de dotar a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de mayor respetabilidad y de procurar que disminuya el número de amparos judiciales, la iniciativa consulta la adición del artículo 133. En lo futuro, de aprobarse este propósito, la jurisprudencia de la Corte no sólo será obligatoria para los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, sino para los Tribunales todos del país.

La complejidad de las cuestiones que suscita el problema de una más expedita administración de justicia, condujo necesariamente a la idea de examinar el funcionamiento entero del Poder Judicial. Sin embargo, pronto hubo de abandonarse este propósito, estimando que es tal la multiplicidad de factores que deberían intervenir para su correcta solución, que es preferible continuar la política de seguir atacando las fases más salientes del problema, a medida que la experiencia vaya sugiriéndolo. Por tales motivos se abandonó el intento de introducir modificaciones que, aun cuando consagradas en otros medios jurídicos, pudieran tropezar con dificultades para su aplicación en México.

Delitos y faltas contra la Federación

La fracción XXI del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión "para definir los delitos y faltas contra la Federación", estableciendo la idea central de que la propia Federación sea el sujeto pasivo del delito. Este concepto restringe la posibilidad de que se comprendan figuras delictivas, que las tendencias modernas pretenden, no solamente federalizar, sino aun colocar dentro del terreno internacional, como sucede respecto de la trata de blancas, creando dificultades graves a la Suprema Corte para la interpretación del precepto relativo. El Ejecutivo ha creído conveniente aprovechar esta ocasión en que se inician reformas a la Constitución Federal, para hacer factible que el Congreso de la Unión tenga, en la materia, una facultad más amplia y pueda definir, en lo futuro, lo que constituyen las faltas y los delitos de carácter federal.

Los artículos

Las consideraciones anteriores fundan la presente iniciativa de reformas de los artículos 73, fracción XXI, 107 y 133 de la Constitución General de la República, los cuales

propongo a Vuestra Soberanía que queden concebidos en los siguientes términos.

“Artículo 73.—El Congreso tiene facultad:

...

XXI.- Para definir los delitos y faltas de carácter federal y dictar bases generales, obligatorias en toda la República, para la prevención de los delitos y ejecución de las sanciones impuestas, cuando estas bases tiendan a evitar el aumento de la criminalidad y la impunidad de los propios delitos.

...

“Artículo 107.—El juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas que se ajustarán a las bases siguientes:

I.- Los tribunales federales conocerán, en el grado y en los términos que disponga la ley, de las controversias a que se contrae el artículo 103.

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

a).—Cuando esté impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local;

b).—Cuando se reclame la violación directa de algún precepto constitucional. No hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo como consecuencia del quebramiento de una disposición legal secundaria;

c).—Cuando se trate de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales o que afecten gravemente el interés público.

II.—En materia civil, penal y del trabajo el amparo sólo procederá:

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

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

c).—Contra actos fuera de juicio o después de concluido, siempre que se satisfagan los requisitos del inciso anterior, y

d).—Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

III.—En materia administrativa, el amparo será procedente contra cualquier resolución no reparable por algún recurso ordinario, a menos de que éste exija mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria de este precepto establezca para conceder la suspensión definitiva.

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

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

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

V.—La violación de las garantías en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante la autoridad judicial federal competente, pudiendo recurrir, en uno y en otro caso, la resolución que se dicte, ante el tribunal de revisión que determinó la ley.

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

VI.—Los actos reclamados en amparo podrán ser objeto de suspensión. Para resolver respecto de ésta se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños o perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origina a terceros perjudicados y el interés público. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que entrañen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22.

VII.—Cuando el acto reclamado sea una sentencia o cualquiera otra resolución judicial, la autoridad responsable no podrá interponer recursos contra la concesión del amparo.

VIII.—El Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo, pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca de interés público y así lo determine la ley.

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

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

XI.—La autoridad administrativa o judicial que viole ostensiblemente alguna garantía individual, será sancionada en los términos que disponga la ley federal.

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

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

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

Si la detención se verifica fuera del lugar en que resida el Juez al término mencionado se agregará el suficiente para

recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención".

"Artículo 133.—...Los tribunales federales se ajustarán siempre a dicha Constitución, y los de las entidades federativas observarán también esta regla y se sujetarán, además, a las leyes federales y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en constituciones o leyes locales. Los tribunales se abstendrán de aplicar las leyes que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia resulten inconstitucionales. La infracción de esta disposición será sancionada en la forma que determine la ley federal.

TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO.—El Congreso de la Unión, con la oportunidad debida, aprobará las leyes necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en estas reformas.

Al someter este trascendental proyecto de la ley al prudente y cuidadoso examen del H. Poder Legislativo, quiero, al mismo tiempo que encarecer la gran importancia que para la Nación entera tiene la feliz solución de este problema en el que esa H. Asamblea tendrá la oportunidad de brindar al país la valiosa contribución de sus luces, no dejar pasar por alto una circunstancia que es preciso poner de manifiesto.

La Justicia, preocupación de la Revolución

La Revolución ha atacado venturosamente un buen número de nuestros grandes problemas sociales; pero en el de la expedita administración de justicia no ha logrado hasta ahora una solución satisfactoria, por más que ha sido motivo constante de preocupación para los gobiernos revolucionarios y que ha inspirado, inclusive, diversas modificaciones a nuestros textos constitucionales.

Con este motivo desde la iniciación del presente sexenio presidencial, el Ejecutivo presentó una iniciativa de reformas constitucionales que merecieron la aprobación del H. Poder Legislativo y de las Legislaturas Locales, incorporando a nuestra Ley Fundamental el principio de la inamovilidad judicial. Mas para que este principio pueda dar el fruto que se persigue, es preciso considerar que esa medida debe ser complementada con otras que contribuyan a la integral solución del problema de volver más accesibles nuestros tribunales —especialmente a las clases desamparadas— y que será menester adoptar cuantas providencias sean necesarias hasta consolidar una buena estructura de la ley y de los órganos encargados de aplicarla.

Al rogar a esa Honorable Cámara, por el digno conductor de ustedes, se sirva conceder a la presente iniciativa el mayor grado de preferencia posible, dentro de la entidad de los asuntos sometidos a Vuestra Soberanía y responsabilidad, les protesto las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Méjico, D.F., a 21 de diciembre de 1944.—SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.—EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. MANUEL ÁVILA CAMACHO.

Iniciativas del Ejecutivo de reformas a la Constitución para la creación de una Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia*

Para Mejorar Nuestra Justicia

Se propone crear un organismo de responsabilidades para impedir que, con la inamovilidad, se entronice una élite de funcionarios dados a la rutina.

Para evitar la creación de una "élite" judicial rutinaria e irresponsable que dictara resoluciones sin estudio y peor aún, a su capricho, como consecuencia de la reciente Ley que estabiliza en sus funciones a los miembros del Poder Judicial de la Federación, el presidente de la República propone en un proyecto de reformas constitucionales que ayer envió al Senado, la creación de una Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia y, asimismo, el otorgamiento al Ejecutivo de la Unión de facultades para promover la destitución de todos aquellos funcionarios que en una u otra forma no cumplan con la ley.

Para esos fines, el proyecto reclama modificaciones a los artículos 89, fracción XIX, y 111, párrafo final, de la Constitución General, fundándolas en consideraciones de diversa índole. Afirma, entre otras, que no es suficiente la incorporación al texto constitucional de la inamovilidad judicial, puesto que ella, si bien es cierto que pone a cubierto a los funcionarios de la judicatura contra las asechanzas de los poderosos que pueden privarlos de sus cargos, podría crear, por sí sola, un grupo como el que se califica antes.

Paso inmediatamente a comisiones

Tan luego como se recibió en la Cámara el trascendental proyecto, el Senador Eugenio Prado, presidente de ese cuerpo, lo turnó para su dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y Primera de Puntos Constitucionales.

El texto íntegro del articulado por sí sólo se explica y dice lo siguiente:

Art. 1o.—Es facultad del Presidente de la República, pedir, ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del orden común del Distrito y de los Territorios Federales.

Art. 2o.—La investigación respecto de la conducta de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior se practicará a través de un organismo que se denominará Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia.

* *Universal*, 23 de diciembre de 1944.

Art. 3o.—La Comisión a que se refiere el artículo precedente estará integrada por el Procurador General de la República, que la presidirá; el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales; un representante del Poder Judicial de la Federación, un representante del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales y un representante de las Asociaciones de Abogados, nombrado por el Presidente de la República, eligiéndolo de la terna que se le someta en los términos que marque el reglamento de esta Ley. Los miembros de ésta comisión no recibirán remuneración alguna.

Art. 4o.—Son atribuciones de la Comisión:

I. Practicar las investigaciones respecto de la conducta que observen los funcionarios judiciales;

II. Informar al C. Presidente de la República, cuando éste funcionario lo solicite, o cada vez que lo estime necesario, sobre la conducta que observen los funcionarios judiciales.

III. Vigilar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los magistrados y jueces federales y los magistrados y jueces del orden común, del Distrito y Territorios Federales, cumplan con las obligaciones que la Ley les impone;

IV. Llevar un expediente de cada uno de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior;

V. Estudiar las necesidades económicas de la Administración de Justicia e informar al respecto al Presidente de la República, y

VI. Las demás que señala el reglamento.

Art. 5o.—Se entiende por mala conducta los actos u omisiones habituales que traigan como consecuencia que el funcionario de que se trate llegue o quede decaído en el concepto público.

Art. 6o.—Todas las oficinas públicas y las particulares, tendrán obligación de proporcionar los datos y documentos que les solicite la Comisión, la que para este efecto podrá hacer uso de los medios de apremio en los términos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Penales.

Art. 7o.—Cuando el Presidente de la República tenga conocimiento de que algún funcionario judicial observa

mala conducta, turnará el asunto a la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia, lo que hará saber al acusado para dentro de los diez días siguientes, informe respecto de los actos que se le atribuyen. Si del resultado del informe y de la investigación que se practique, los hechos quedan desestimados a juicio del C. Presidente, se archivará el expediente.

Art. 8o.—Si de la investigación practicada aparecen datos bastantes para presumir mala conducta del funcionario de que se trate, se pedirá a la Cámara su destitución.

Art. 9o.—Con la solicitud del C. Presidente de la República, la Cámara de Diputados dará traslado, por el término de seis días, al funcionario acusado para que disponga lo que a su derecho convenga y exhiba pruebas justificadas de sus actos.

Transcurrido el plazo anterior, la Comisión que conozca del asunto formulará su dictamen que someterá a la consideración de la Cámara.

Art. 10.—Si la Cámara de Diputados estima, por mayoría absoluta de votos, justificada la petición del C. Presidente de la República, turnará el asunto a la Cámara de Senadores para su estudio.

Si la resolución de la Cámara de Diputados fuera contrario a la petición del C. Presidente de la República, lo comunicará a éste y al funcionario de que se trate, ordenando el archivo del expediente.

Art. 11.—Si la Cámara de Senadores declarase infundada la petición del C. Presidente de la República, se procederá en los términos del último párrafo del artículo anterior; y si se estima, por mayoría absoluta de votos que está justificada la solicitud, el funcionario de que se trate quedará automáticamente separado de su cargo.

La resolución anterior se comunicará al C. Presidente de la República para que se tomen las medidas necesarias y provea a la designación de la persona que haya de sustituirlo.

Art. 12.—El procedimiento anterior no prejuzga sobre las responsabilidades legales en que hubiere incurrido el funcionario, las que podrán exigírsele en los términos que marca la Ley.

LAS NUEVAS BASES DEL JUICIO DE AMPARO*

Por el Lic. F. JORGE GAXIOLA

I

El presidente de la República, por conducto de su asesor jurídico, envío a la Cámara de Senadores un proyecto de reformas a los artículos 73, 107 y 133 constitucionales, en el cual se fijan bases nuevas para el juicio de amparo y se plantean los principios que han de servir para resolver el pavoroso problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La actitud del Jefe de la Nación es digna del mayor elogio. Reconoce que "una de las cuestiones que afectan más hondamente la vida del país, es sin duda, la de la administración de justicia" y se manifiesta "plenamente convencido de que el mantenimiento del actual estado de cosas sería más dañoso que la adopción de una fórmula que no resultara totalmente afortunada".

Las dos consideraciones son ciertas. La acumulación en la Suprema Corte de juicios de amparo sin despacho ha llegado a proporciones tales, que implica una gigantesca denegación y de justicia y el problema apremia tan cerca que no es posible cerrar los ojos para conformarse con ignorarlo. Ante los problemas de su país, el peor pecado de los hombres de Gobierno es, a no dudarlo, la pasividad que en ocasiones graves y trascendentales constituye un crimen de lesa patria.

II

El proyecto de reformas parte de un hecho indiscutible que urgía confesar pública y oficialmente: la incapacidad física

ca de la Suprema Corte para despachar oportunamente los juicios de amparo que por disposición constitucional llegan a su conocimiento.

Por la naturaleza de las cosas, el rezago, como a este fenómeno se llama entre las gentes de curia, debe crecer sistemática y fatalmente. Bastan unos cuantos números para demostrarlo. Mientras en 1919 sólo quedaron 2,298 amparos sin fallar, a partir de 1930 esa cifra pasó siempre de 10,000 para llegar a 19,000 en 1943 y pasar de 20,000 en 1944.

Estos guarismos son más que elocuentes para demostrar la gravedad del problema. Una justicia retardada e inoportuna no es una verdadera justicia. Dar a cada quien lo suyo fuera de tiempo es tan sólo declarar el derecho, pero no satisfacer el ansia atormentadora de justicia del pueblo mexicano. Y cuando este retraso se halla precisamente en el Tribunal Máximo del país, que dice la última palabra en la mayoría de las contiendas jurídicas de la Nación puede provocarse enorme malestar y hondas perturbaciones sociales.

Por otra parte esa acumulación de pleitos sin despacho ha engendrado otro grave mal. La Corte ha perdido en calidad lo que intentó ganar en cantidad de manera que como ha cedido a la presión que ejerce sobre ella el acervo de juicios sin fallo solemos encontrar ejecutorias ayunas de sólidos argumentos jurídicos, en las que no campea ni reflexión profunda ni especializada sabiduría.

Además, justo es confesarlo esto encuentra justificación en la premura con que las sentencias se dictan y es así como hemos vivido el absurdo increíble de que los jueces que dicen la última palabra del Derecho en México no son humanamente responsables, al menos ante la opinión pública y sabido es que un Juez irresponsable nunca es un buen Juez.

* *Excélsior*, 28 de diciembre de 1944.

III

Felizmente en las enmiendas propuestas por el Ejecutivo, se da por comprobada la imposible tarea de la Corte y se abandona la técnica legislativa anterior que pretendió resolver el problema mediante un utópico incremento en la capacidad de trabajo del Máximo Tribunal de la República. Sin decirlo, no se piensa ya en aumentar el número de ministros ni en dividir su trabajo en Salas. Ahora se va a la raíz misma del mal y se plantea únicamente la necesidad de llevar a cabo una mejor distribución de competencias de los tribunales federales, con el propósito medular de que no sea la Corte la única que pronuncie la resolución final en todas las controversias de amparo toda vez que deben compartir con ella esta función, los Tribunales de Circuito.

Pero como resulta que la Constitución, dentro de sus marcos rígidos e intangibles, es la que por ahora señala y distribuye las competencias, el proyecto se limita, en su primera parte, a dar mayor flexibilidad a la cuestión, capacitando al legislador común, para que tomando en cuenta el número, naturaleza y significación de las contiendas constitucionales, opere una adecuada redistribución de esas competencias, suponiéndose, principalmente, “la regla de que la Suprema Corte de Justicia ha de conocer forzosamente de la totalidad de los amparos directos y en revisión. Se abandona, pues a la discreción y medida del Poder Legislativo —no del constituyente— determinar que juicios de garantías ameritan ocupar la atención del más alto de nuestros tribunales, cuáles deben ser del conocimiento de los Tribunales de Circuito y cuándo han de ser competentes los Juzgados de Distrito”.

El procedimiento intentado en el proyecto de reformas constituye seguramente un acierto. Nuestra Constitución pertenece al tipo de las llamadas rígidas, lo que significa que su enmienda debe sujetarse a trámites intencionalmente difíciles. Por tanto consignan en ella una cuestión como el reparto de las competencias, significa además de un grave error de técnica, restar flexibilidad, agilidad, a la solución de un problema que por su naturaleza requiere remedios oportunos. La Constitución norteamericana modelo en la materia, se limita a establecer que “el Poder Judicial estará depositado en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso de tiempo en tiempo ordene y establezca” y agrega, en otro precepto, que ese Poder Judicial se “extenderá a todos los casos en ley y equidad que surjan de la Constitución, las leyes de los Estados Unidos y tratados hechos bajo su autoridad”. De esta manera, una ley secundaria, que data desde 1780, organizó el Poder Judicial yanqui y creó un sistema en el cual la Corte se ocupa únicamente de las grandes cuestiones constitucionales que se suscitan en aquel país, dejando la resolución definitiva de todos los asuntos secundarios a los tribunales federales inferiores.

IV

Llegar a este resultado es lo que constituye el objetivo primordial de las enmiendas enviadas por el Ejecutivo. De su exposición de motivos se desprende que la intención es dejar,

como función privativa de la Corte, el control de la constitucionalidad, encargándose los Tribunales de Circuito del conocimiento de las controversias que impliquen sólo una cuestión de control de la legalidad. Por este otro concepto el proyecto merece un cálido elogio, como que llega a la parte más profunda y dolorosa del problema y le da una solución jurídica plena de conocimiento técnico.

En efecto, no es tan sólo la popularidad del amparo, ni la arbitrariedad de los órganos del gobierno, ni el florecimiento de las relaciones contractuales, ocasionado por el progreso económico, lo que ha producido el acumulamiento de juicios sin despacho en la Suprema Corte. Un análisis histórico y sereno, un estudio de la evolución del amparo, en concordancia con el creciente rezago, nos pone de manifiesto que el fenómeno tiene su origen en la deformación, o mejor dicho, en la ampliación del juicio de amparo.

Hay inmensa distancia entre la institución original, cuya fórmula jurídica creó Mariano Otero en el Acta de Reformas y aceptó el Constituyente de 57, con el juicio de garantías por inexacta aplicación de la ley que tan impetuoso se ha desarrollado en el medio jurídico de México.

Los autores de aquella institución original no sospecharon las revelaciones que había de hacer la práctica y menos aún que la corriente desbordante del control jurisdiccional iba a partirse en dos, para formar una gigantesca delta, pues mientras por una parte se mantendría incólume, más en la teoría que en la realidad, el verdadero juicio constitucional en el que se ejerce una acción nueva, nacida de la violación directa de un precepto constitucional por la otra iba a nacer, no un juicio pero si un recurso, en que se reclama la revisión de los actos de la autoridad para corregir la mala aplicación de una norma común o de un simple reglamento.

La exposición de motivos de nuestra institución y el modelo de donde se tomó revelan claramente que los creadores del juicio de amparo en México vieron en él un control parcial de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional. Partiendo del principio de la supremacía de la Carta Magna y de su corolario, el régimen de categoría de leyes y, considerando, además que las facultades de los poderes en que se divide el gobierno están enumeradas y limitadas por la propia Constitución, dieron a la justicia federal el encargo de velar por el cumplimiento de la Ley Suprema, otorgándole el derecho de nulificar los actos de cualquiera autoridad que infringieran o entrañasen en conflicto con los derechos del hombre, impropiamente llamados garantías individuales, o que invadiesen las respectivas competencias de la Federación o de los Estados.

Mas ocurrió que al redactarse el artículo 14 de la Constitución de 1857, se previno que nadie podría ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes exactamente aplicables al caso y de aquí surgió, en los litigantes, la idea de que si las leyes, por mandato constitucional, debían aplicarse exactamente, era procedente el amparo con apoyo en ese artículo 14, cuando se aplicaba inexactamente una norma secundaria o común. Con tan especioso argumento y con tan mezquina interpretación, se introdujo lo que doctrinalmente se llama control de la legalidad, que apareció primero en los procesos penales, en seguida en los juicios civiles y por último en toda clase de negocios.

Los amparos de esta naturaleza se repitieron tanto y tanto que crearon arraigado hábito jurídico en nuestro medio y los litigantes se preocuparon más de encontrar la infracción a la ley común que a la Constitución misma. De esta manera y ante la fuerza incontrovertible de la realidad, la jurisprudencia primero y la Constitución misma después, aceptaron como buena esta deformación, que facilitaba la promoción del juicio que obligó a la Corte a revisar, no la constitucionalidad, pero si la legalidad de todos los actos de las autoridades del país, que daban lugar a una controversia judicial. He ahí la causa determinante del rezago.

Si pues ambos procedimientos, el del control de la constitucionalidad y el de la simple legalidad, son de distinta jerarquía, parece natural que tribunales de diferente alcurnia conozcan de ellos. Por esta razón considero que es de aplaudirse la solución apuntada en las reformas. El principio básico de repartimiento de las competencias debe ser el que reserve a la Corte el conocimiento de las competencias, debe ser el que reserve a la Corte el conocimiento exclusivo de las controversias en que se discuta la infracción directa de un texto constitucional y el que permita, además, a los Tribunales de Circuito, transformados en cuerpos colegiados, el ejercicio del control final de la legalidad.

V

Sin embargo, el proyecto de reformas es incompleto. Antes de ahora había faltado decisión para afrontar valientemente el problema. Nadie se había atrevido a sugerir la enmienda de la Constitución y todos buscaban soluciones dentro de sus textos rígidos y a través de la legislación ordinaria. Hoy el señor presidente propone modificaciones a tres ordenamientos de la Carta Fundamental y debemos aprovechar la ocasión para corregir un defecto, hijo del tiempo, que contiene el artículo 103.

A pesar de la enorme extensión que abarca actualmente el juicio de amparo, lo cierto es que el contenido de ese artículo 103 ha impuesto restricciones indebidas al control de la constitucionalidad que ejerce el Poder Judicial de la Federación. Conforme a este precepto el amparo sólo procede por violación de los derechos del hombre o por invasión de jurisdicciones ocurrida entre los poderes federales y estatales, de

tal manera que se deja sin reparación posible la infracción de cualquier otro precepto constitucional que lesione el patrimonio o la persona del hombre. Por eso decíamos antes que nuestra ley estableció únicamente el control parcial de la constitucionalidad.

Como siempre, los litigantes ocurrieron a un subterfugio y buscaron la manera de dar elasticidad al juicio de amparo previsto en nuestra Constitución. Y lo lograron en efecto, pues desde los tiempos remotos de Vallarta obtuvieron que se declarara procedente la acción cuando se fundara en la concordancia de los textos que contienen garantías individuales o de cualesquiera otros que los expliquen y complementen. Por este camino se ha llegado a confusiones, extravíos de criterio y ha continuado abierta la puerta de la deformación del amparo puro consignado en la ley, sin lograrse por otra parte, el pleno control de la constitucionalidad.

El maestro Rabasa señaló este vacío de nuestro sistema y pugnó porque en vez de las tres fracciones del artículo 103, se consignara una expresión general que diera competencia a la justicia federal para conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen un precepto de la Constitución en perjuicio del derecho personal de un individuo.

Las reformas ahora propuestas por el señor presidente, nos hablan de la procedencia del amparo “cuando se reclame la violación de algún precepto constitucional”, pero como se deja sin enmienda el artículo 103, la hermenéutica jurídica nos lleva a la conclusión de que en buen derecho sólo sigue procediendo el amparo por violación a las garantías individuales o por invasión de jurisdicciones.

Por esta razón insisto en que ahora es el momento oportuno para corregir el vacío del artículo 103. Son por demás conocidos los argumentos en favor de esta tesis y resulta innecesario repetirlos aquí, cuando el maestro Rabasa, con acopio de razones envueltas en el sortilegio de su prosa impecable, ha señalado la necesidad de esta enmienda. Si ella se logra, el juicio de amparo tendrá toda la amplitud que su naturaleza permite y que la supremacía de la Constitución requiere. Además el Ejecutivo realizaría el milagro de acabar con el rezago de la Suprema Corte ampliando el contenido del llamado juicio de garantías.