

21. LA COMISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y PROGRAMAS LEGISLATIVOS ADSCRITA A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SOMETE AL SENADO UNA IMPORTANTE INICIATIVA DE REFORMAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL EJECUTIVO

El anteproyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación de la Procuraduría General de la República dio motivo a algunas explicaciones del procurador José Aguilar y Maya sobre las posibles soluciones al rezago en la Suprema Corte. Para él, el Alto Tribunal no debería resolver todos los amparos, sino que debería dejar muchos de ellos a una instancia inferior como lo serían los Jueces de Distrito. Lo que no debería hacerse es limitar o prohibir el juicio de amparo. Además, deberían derogarse todos los tribunales de lo contencioso-administrativo. Pero lo esencial era que hubiera una separación entre los amparos que terminarían en los fallos de los Jueces de Distrito y aquellos que pasarían a la Corte.⁽¹⁾

Este anteproyecto fue motivo de discusiones entre abogados. En mesas redondas organizadas por la Asociación Nacional de Abogados fueron discutidas las reformas a la Ley de Amparo. Fue criticado que los Jueces de Distrito o los Magistrados de Circuito resolvieran en última instancia. La Suprema Corte vio con simpatía las soluciones propuestas por la Procuraduría. Entonces fue integrada una Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa Legislativo para recibir todas las sugerencias que se deseán hacer. El Ministro Salvador Urbina expresó que esta labor depende de la necesidad nacional de terminar con el exceso de trabajo de la Corte y que era correcto que la solución la diera el Ejecutivo por conducto de la Procuraduría.⁽²⁾

Mientras tanto la Suprema Corte designó a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito inamovibles en toda la República y les tomó la protesta el Pleno. El Ministro Salvador Urbina les dirigió una alocución y les hizo ver que eran inamovibles, por lo que su responsabilidad era mayor.⁽³⁾

El licenciado Germán Fernández del Castillo, rector de la Escuela Libre de Derecho, opinó que para que la inamovilidad judicial rinda sus frutos es necesario que pase el tiempo y se advierta que tiene un carácter permanente. La próxima administración política y las que le sigan deben respetarla y no establecer la duración temporal de los cargos judiciales. Opinó que fue excelente idea del presidente de la República dejar a los Ministros que ya laboraban y ratificarlos. Que la experiencia indica que la Constitución de 1917 estableció la inamovilidad después de dos períodos de dos y de cuatro años, pero en 1928 hubo una remoción

⁽¹⁾ *El Universal*, 29 de septiembre de 1944.

⁽²⁾ *El Nacional*, 3 de octubre de 1944.

⁽³⁾ *El Nacional*, 5 de octubre de 1944.

general, aunque ratificó la inamovilidad y esto duró hasta 1934 en que terminó. Por ello es que hay que esperar a largo plazo para ver los frutos de la inamovilidad. Ahora lo necesario es una buena reforma para acabar con el rezago en la Suprema Corte.⁽⁴⁾

El licenciado Fernando Lizardi, Constituyente de 1917, manifestó que aunque él y los demás Constituyentes se han opuesto a reformas a la Constitución que sólo obedecen a propósitos personales, no están opuestos a reformas que tiendan a terminar con el terrible rezago de la Sala Civil de la Suprema Corte. Para lograr éste fin será necesario reformar muchas leyes de distinto nivel y ellos no se oponen. Lo importante es respetar los postulados esenciales de la Constitución. Otro punto decisivo es precisar qué juicios de amparo deben fallarse en última instancia por los Jueces de Distrito. También estuvo de acuerdo en suprimir los tribunales contencioso-administrativos, pues éstos deben pertenecer al Poder Judicial para respetar el principio de separación de poderes.⁽⁵⁾

El 10 de octubre de 1944 el Ejecutivo promulgó la ley por la cual los agentes del Ministerio Público Federal no pueden ser detenidos por ninguna autoridad, civil o militar, aun cuando sean acusados de alguna falta o delito, sino hasta que la autoridad que conozca del asunto lo ponga en conocimiento del Procurador General de la República y este funcionario los ponga a su disposición. Esta ley, expedida en estado de emergencia, trataba precisamente de proteger a esos funcionarios por sus atribuciones tan importantes que tenían por el estado de guerra.⁽⁶⁾

Un incidente casero tuvo el Ministro Antonio Islas Bravo con una doméstica a la que pagaba sesenta pesos mensuales. El Ministro la acusó de robo de una pulsera y un juego de ropa interior. Pero la doméstica repuso que ocurría que le deseaba pagar menos sueldo en su casa ubicada en privada de Amores, pues era muy ahorrativo.⁽⁷⁾

El senador Augusto Hinojosa dijo que no se proponía atacar a la Suprema Corte de Justicia con motivo del asesinato del gobernador del Estado de México, Alfredo Zárate Albarrán, en el cual está implicado el ingeniero Ortiz Rubio. Que él tiene plena confianza en la rectitud de los Ministros del tribunal.⁽⁸⁾

La Procuraduría General de la República anunció que la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo sobre reformas al Poder Judicial de la Federación iba a iniciar sus labores el 9 de noviembre de 1944, en el salón de recepciones de Palacio Nacional, con asistencia del presidente de la República. Fueron invitados varios secretarios de Estado y los Ministros de la Suprema Corte, así como el presidente de la Barra Mexicana y el de la Asociación de Abogados, además de profesores de la Facultad de Derecho.⁽⁹⁾

El Ministro Teófilo Olea y Leyva ingresó a la Academia Mexicana de Ciencias Penales que preside el licenciado José Ángel Ceniceros. La ceremonia tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad y fueron invitados el rector Alfonso Caso, los directores de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y de la Libre de Derecho, así como numerosas personalidades.⁽¹⁰⁾ En la ceremonia el Ministro sostuvo que el Ministerio Público era un poder inquietante para las libertades civiles y públicas. Que en cierta forma los Jueces salen sobrando, aquél tiene en sus manos la libertad, la honra y el patrimonio de los ciudadanos. Que por ello necesita tener controles externos, además del amparo, de otras autoridades. Que esto revela la supremacía del Ejecutivo sobre el Judicial, o sea, que es una dictadura. En la ceremonia estuvo el procurador José Aguilar y Maya.⁽¹¹⁾

El nueve de noviembre de 1944, el presidente de la República inauguró los trabajos de la Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa de Legislación de la Procuraduría General de la República. Estuvieron

⁽⁴⁾ *El Universal*, 6 de octubre de 1944.

⁽⁵⁾ *El Universal*, 13 de octubre de 1944.

⁽⁶⁾ *Excélsior*, 17 de octubre de 1944.

⁽⁷⁾ *Excélsior*, 27 de octubre de 1944.

⁽⁸⁾ *El Nacional*, 29 de octubre de 1944.

⁽⁹⁾ *El Universal*, 10. de noviembre de 1944.

⁽¹⁰⁾ *Excélsior*, 4 de noviembre de 1944.

⁽¹¹⁾ *Excélsior*, 9 de noviembre de 1944.

con el procurador general de la República notables personalidades de la política y del foro nacional y ese alto funcionario pronunció un brillante discurso en el que subrayó que dicha comisión iba a colaborar con las dos Cámaras Legislativas a las que respetaba en su soberanía.⁽¹²⁾ El procurador Aguilar y Maya subrayó que nuestro sistema político estaba apoyado en la supremacía del Poder Judicial de la Federación y que este principio debe permanecer intangible. Después el presidente de la República entregó sus nombramientos a los miembros de la Comisión de Estudios y que eran Mariano Azuela, Luis Felipe Canudas, Antonio Carrillo Flores, Rafael Corrales Ayala, Ricardo Couto, Gabino Fraga, Ángel y Francisco González de la vega, Jesús Vaca, Nicanor Gurría Urgell, Fernando Lizardi, Antonio Martínez Báez, Vicente Muñoz Castro, Víctor Manuel Olamendi, Antonio Ortiz Mena y Ramón V. Santoyo. Finalmente, el presidente Ávila Camacho declaró inaugurados los trabajos de la comisión.

Los senadores y diputados vieron con simpatía los trabajos de la Comisión y la Procuraduría General de la República declaró que los trabajos solamente trataban de colaborar con las dos Cámaras y no de suplantarlas. La mencionada comisión fue dividida en dos secciones: la primera se encargaría del estudio de las leyes sobre la organización de los Tribunales de la Federación y la segunda de las leyes reglamentarias, en especial del juicio de amparo. La naturaleza de la comisión fue la de un órgano consultivo para trabajar con absoluta independencia.⁽¹³⁾

El Ministro Ángel Carvajal solicitó licencia ilimitada y en su lugar el presidente de la República, con aprobación del Senado, designó al ex Juez Primero de Distrito en Materia Penal, Luis G. Corona. Este también fue con anterioridad agente del Ministerio Público y se distinguió por haber combatido al gran abogado y tribuno José María Lozano.⁽¹⁴⁾

En la Tercera Sala fue discutida la controversia entre la Compañía de Bienes Raíces y Créditos Urbanos y el señor Juan Cueli Roca. Por mayoría de votos de los Ministros Medina, Santos Guajardo y Mercado Alarcón fue aprobado que las sentencias de la Suprema Corte, no obstante su fuerza de cosa juzgada, están sujetas a que no adolezcan de vicios, pues en este caso mediante el recurso de queja puede ser enderezado un fallo. Así fue como el licenciado Germán Fernández del Castillo, apoderado de la empresa, triunfó en la queja que interpuso.⁽¹⁵⁾

Una subcomisión o sección de la Comisión de Estudios llegó a dividir el juicio de amparo en dos grandes tipos: uno es el amparo por inconstitucionalidad, del cual conocería la Suprema Corte en Pleno integrado por once Ministros y el segundo sería el amparo por ilegalidad, que equivale a la antigua casación y del que conocerían seis subcortes de justicia, distribuidas en el país cinco de ellas, integrándose por tres Magistrados cada una, con jurisdicción territorial semejante a los Tribunales de Circuito. Estas cinco subcortes conocerían de amparos civiles, penales, administrativos y laborales. La sexta subcorte quedaría en el Distrito Federal y tendría cinco Salas con tres Ministros cada una. En esta última, dos Salas conocerían de asuntos civiles y las otras tres de casos administrativos, penales y laborales.⁽¹⁶⁾

La Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que deben estar limitadas estrictamente las disposiciones llamadas de emergencia, según la Ley de Prevenciones Generales de 11 de junio de 1942, reglamentaria del Decreto de Suspensión de Garantías de 10. de junio del mismo año. Por esta razón fueron amparados numerosos dueños de salones de espectáculos que impugnaron un decreto de 21 de enero de 1943, por el cual se facultó al Departamento del Distrito Federal a cobrar en las taquillas de esos salones el importe de los sueldos de los inspectores. El Juez de Distrito sobreseyó el amparo, pero la Segunda Sala amparó a los empresarios al estimar que incluso el decreto era inconstitucional, pues no estaba basado en la Ley de

⁽¹²⁾ *Excélsior*, 10 de noviembre de 1944.

⁽¹³⁾ *Excélsior*, 15 de noviembre de 1944.

⁽¹⁴⁾ *Excélsior*, 29 de noviembre de 1944.

⁽¹⁵⁾ *El Nacional*, 5 de diciembre de 1944.

⁽¹⁶⁾ *El Universal*, 6 de diciembre de 1944.

Prevenciones Generales. Por lo tanto, las autoridades administrativas son incompetentes para expedir leyes dándoles carácter suspensivo de garantías, pues no tienen fines de emergencia.⁽¹⁷⁾

La Procuraduría de la República declaró que todavía no existía ningún anteproyecto ni estudio sobre el Poder Judicial de la Federación y que eran aventuradas todas las ideas que se estaban expresando a este respecto. Que en especial eran falsos los datos sobre el número de Ministros que integrarían el Alto Tribunal.⁽¹⁸⁾

Fue anunciado un mural que pintarían en la Suprema Corte el famoso pintor norteamericano George Biddle y su esposa la escultora Helene Sardeau. Son idealistas que pintan los horrores de la guerra y los ideales panamericanos. Ellos fueron invitados por la Secretaría de Educación y por la Suprema Corte y su obra durará varios meses de trabajo. El mural será un monumento al espíritu de paz, de comprensión y de tolerancia panamericana. Quedarán unidas en un solo bloque las formas pictóricas y las esculturales, el color y el modelado. Ellos ya lo han ensayado antes en Río de Janeiro en su Biblioteca Nacional. Tratan de lograr una armonía entre la pintura y la escultura. Su obra en Brasil la hicieron en 1942 y ahora piensan en esta otra en México plasmando sus ideales de paz, de solidaridad panamericana, de democracia y de cultura.⁽¹⁹⁾

La Segunda Sala de la Suprema Corte sostuvo la procedencia inmediata del amparo cuando una ley ordinaria —como la de electricidad— no establece ningún recurso ordinario. Este fue un amparo contra la Dirección de Electricidad de la Secretaría de Economía que multó a varios usuarios de la Compañía Hidroeléctrica de Chapala, delegando facultades a favor de esta última.⁽²⁰⁾

En el último informe del presidente del Alto Tribunal, Ministro Salvador Urbina, puso de relieve que ha aumentado el rezago en la Sala Civil, pues en el año de 1943 había aproximadamente 19,000 expedientes y en diciembre de 1944 aumentaron a 20,597. El aumento se debió a que esta Sala sólo pudo despachar en el año 926 amparos directos y en revisión por lo complejo de los asuntos. El rezago actual incluye incidentes, quejas, suspensiones y otras materias y se teme que aumente cada año. Por eso es que urgen reformas. La Sala que está más al corriente en el despacho de sus asuntos es la Primera. En especial el Ministro Fernando de la Fuente, presidente de la Sala Penal, como Hilario Medina, presidente de la Sala Civil, insistieron en la necesidad de reformas a la Ley de Amparo y a la Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁽²¹⁾ Los Juzgados de Distrito, por lo contrario, no tuvieron rezago y estaban al día.

El 21 de diciembre de 1944, el presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, presentó al Senado una iniciativa de reformas a la Constitución a los artículos 73, fracción XXI, el 107 y el 133, con el objeto de que no aumente el rezago en la Tercera Sala ni en ninguna otra de la Corte Suprema. Los amparos importantes irán al Alto Tribunal y los que no lo sean a los Tribunales de Circuito. La estructura de la Corte no será alterada. Asimismo, el legislador ordinario expedirá una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Este proyecto fue obra de la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo adscrita a la Procuraduría General de la República.⁽²²⁾ El proyecto procuró no establecer restricciones al juicio de amparo.

Además, esta iniciativa establecía que el Alto Tribunal siempre conocería de los casos en que fuere impugnada la constitucionalidad de una ley o cuando fuese reclamada la violación directa de algún precepto constitucional. Fue adoptada la distinción doctrinal entre control de la constitucionalidad y control de la legalidad, pero se trató de evitar totalmente el subestimar el control de esta última. Simplemente pensó el proyecto que la función más importante de la Suprema Corte era el ser un poder que equilibrara los actos de los demás Poderes de la Unión y de los Estados y velar por la observancia de la Constitución. Sin embargo, no desconoce que la distinción mencionada puede ser juzgada convencional y restringida y que en la

⁽¹⁷⁾ *El Nacional*, 7 de diciembre de 1944.

⁽¹⁸⁾ *El Nacional*, 8 de diciembre de 1944.

⁽¹⁹⁾ *La Prensa*, 8 de diciembre de 1944.

⁽²⁰⁾ *El Nacional*, 9 de diciembre de 1944.

⁽²¹⁾ *El Universal*, 19 de diciembre de 1944.

⁽²²⁾ *El Universal*, 23 de diciembre de 1944.

práctica puede haber casos más importantes que sean de legalidad. Por ello, en los asuntos de privación de vida, integridad personal y libertad humana se ha permitido la intervención de la Corte. Pero en general ha sido establecida la distinción formal entre control de constitucionalidad y de legalidad.⁽²³⁾

Hubo también una tercera excepción, pues fue estimado que la Suprema Corte intervendría cuando se trate de actos contrarios a su jurisprudencia o que afecten gravemente el interés público. La iniciativa añade al artículo 107 de la Constitución que los tribunales federales puedan conocer de los delitos de violación de garantías individuales, pues hay actos reclamados que se apoyan no en simples errores de opinión, sino en el propósito deliberado de ejecutar actos a sabiendas de su inconstitucionalidad. Existe también una adición al artículo 133 para que la jurisprudencia de la Suprema Corte sea obligatoria no sólo para los tribunales federales sino para todos los tribunales del país. También se propone reformar el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución para que existan delitos y faltas contra la Federación y ésta sea el sujeto pasivo del delito. Esto último restringe la posibilidad de que se comprendan figuras delictivas que las tendencias modernas pretendan colocar dentro del terreno internacional, como en el caso de la trata de blancas, lo cual crea graves dificultades al Alto Tribunal.⁽²⁴⁾

La iniciativa decía que las reformas entrarían en vigor hasta el 10. de enero de 1946.

El Senado por conducto de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y Gobernación, inició el estudio de la iniciativa anterior a la que juzgó de gran importancia y estimó que contenía un mínimo de enmiendas con máximas ventajas para la administración de justicia. También juzgaba que era un buen complemento de la ley sobre la inamovilidad judicial. En conclusión, estimaba que la iniciativa debía ser aprobada.⁽²⁵⁾

Sin embargo, pronto hubo discrepancias. Un grupo de diez o más Ministros amenazaron con renunciar si era aprobada la iniciativa y firmaron una carta dirigida al presidente de la República aludiendo a su posible renuncia si eran aprobadas las reformas de la iniciativa y no se consideraban sus puntos de vista.

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

⁽²⁴⁾ *El Universal*, 23 de diciembre de 1944.

⁽²⁵⁾ *El Universal*, 24 de diciembre de 1944.