

# ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL PODER JUDICIAL FEDERAL \*

## S U M A R I O

1. *Planteamiento del problema. La imposible tarea de la Corte.* 2. *Sistemas que se han ensayado para resolver el rezago de la propia Corte.* 3. *Diversos criterios que se han expuesto sobre la reforma del Poder Judicial Federal.* 4. *Bases fundamentales de la iniciativa que el Ejecutivo presentó a la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de 1965.* 5. *Observaciones críticas a dicho proyecto.*

1. *Planteamiento del problema. La imposible tarea de la Corte.* Ningún proyecto de reforma constitucional apasiona a los mexicanos, tanto juristas como a los simples ciudadanos, como todo aquel que se refiere a los preceptos constitucionales que regulan la organización, competencia y funcionamiento del Poder Judicial Federal.

Cada vez que se ha hecho un intento para modificar el sistema imperante sobre la estructura de los tribunales de la Federación, y han sido numerosos los ensayos, algunos realizados y otros que quedaron en proyecto, se produce una conmoción en el ánimo de todos los mexicanos, porque en último extremo, repercute en nuestro juicio de amparo, que es la institución procesal más apreciada en el sentimiento popular.

Además, si observamos las modificaciones a las disposiciones constitucionales sobre el Poder Judicial Federal, casi todas, por no decir que en su totalidad, se han apoyado en un intento de estructuración del propio juicio de amparo, ya que su conocimiento constituye la atribución esencial y primaria de los órganos de la justicia federal.

Existen, claro, otras materias de conocimiento de los propios tribunales federales, en la vía ordinaria federal, pero ninguna de ellas asume la importancia ni la trascendencia de la jurisdicción de amparo.

\* Este trabajo fue elaborado como tema de examen para el Curso Superior de Derecho Constitucional, sustentado durante el año de 1965, por el Dr. don Antonio Martínez Báez, en la Sección de Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Y para ser más precisos, cuando se piensa en una reforma de los tribunales federales, la atención se centra en su órgano máximo: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es decir, el problema principal que ha preocupado a nuestros legisladores, es precisamente el creciente volumen de negocios que de tiempo en tiempo ahogan al máximo Tribunal de la República; se construyen diques, se ensayan barreras, se alivia la presión de la corriente; pero después de algún tiempo la cantidad de asuntos vuelve a crecer incontenible, y se desbordan los valladares, provocando una nueva inundación, que se pretende contener con nuevas barreras, y así sucesivamente, sin que hasta la fecha, se hubiese logrado una solución definitiva.

Y de toda la corriente que presiona incesantemente a la Suprema Corte de Justicia, son los asuntos de amparo los que integran las fuerzas más agitadas e impetuosas, y que han resistido todo intento de contención; porque si bien es verdad que en nuestro sistema constitucional —que en esto siguió muy de cerca al establecido en la Constitución de los Estados Unidos de 1787— se han establecido varios sistemas de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, tales como el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios (artículo 111 constitucional) la controversia entre los diversos órganos de la Federación o de los Estados (artículo 105 de la Ley Suprema), o el procedimiento investigador del artículo 97 párrafo tercero de la propia Carta Magna (este último original de la Constitución de 1917); ninguno de ellos asume el ímpetu, el vigor y la eficacia del juicio de amparo, que nos hemos permitido caracterizar como la garantía constitucional por antonomasia.<sup>1</sup>

Ya nuestro gran constitucionalista Emilio RABASA había previsto esta situación de agobio de nuestro más Alto Tribunal Federal y acuñó una frase que ya se ha hecho clásica, en su también clásica monografía de *El artículo 14. Estudio constitucional* (publicada en 1906) y esta frase fue precisamente: *La imposible tarea de la Corte*.

Con certera visión, el gran jurista chiapaneco, consideró que era incontenible el volumen de los amparos en materia judicial y afirmaba que esa situación gravísima no tenía alivio posible, y que debía empeorar todos los días, de suerte que antes de mucho mostraría, por efectos que no podrían ocultarse ni sufrirse, que la institución (del amparo), quedaría inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima.<sup>2</sup>

Poco tiempo después, se intentó un esfuerzo desesperado para poner

<sup>1</sup> Cfr. Héctor Fix ZAMUDIO. *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 85 y ss.; 204 y ss.

<sup>2</sup> *El artículo 14. Estudio constitucional*, 2ª Ed., conjuntamente con *El juicio constitucional*, del mismo autor, México, 1955, pp. 103 y ss.

un dique a esa marea incontenible del amparo en materia judicial, con la reforma del artículo 102 de la Constitución de 1857, por Decreto de 12 de noviembre de 1908, de acuerdo con la cual, en los juicios de amparo interpuestos contra sentencias judiciales del orden civil, sólo podía acudir a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que pusiera fin al litigio y contra la cual no concediera la ley ningún recurso cuyo efecto pudiera ser la revocación.

La reforma, aunque limitó de cierta manera el alud de negocios judiciales en materia civil, no significó sino un remedio transitorio, que no resolvió la situación.

La solución radical que propuso Emilio RABASA y por la que luchó incansablemente, es decir, la supresión del amparo en materia judicial, que equivaldría a desviar el curso de la corriente, aunque teóricamente posible, resultó inaceptable, porque esa corriente, como la del viejo Nilo, es la que ha dado vigor y fortaleza a la vida jurídica de nuestra patria.

Así lo reconoció expresamente la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución presentada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, el 1º de diciembre de 1916, en cuya parte conducente se expresaba que: "El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándoles un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación."<sup>3</sup>

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, podemos señalar otras dos reformas constitucionales importantes, que constituyeron otros tantos diques a la corriente incontenible de negocios de amparo contra sentencias judiciales, especialmente, que seguían desembocando en la Suprema Corte de Justicia.

Así, por Decreto de 20 de agosto de 1928, se dividió la Corte en tres Salas (Penal, Civil y Administrativa) para el conocimiento de los juicios de amparo, que anteriormente resolvía el Tribunal en Pleno, estimándose que con la división del trabajo y la especialización de los Ministros de las Salas, se podrían resolver más rápidamente los asuntos, aliviando el rezago que pesaba sobre la propia Corte.

Pero como la división en Salas tampoco dio el resultado que se esperaba, aun cuando se aumentó una Cuarta (del Trabajo) con la

<sup>3</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo 1, México, 1917, p. 263. (Sesión del 1º de diciembre de 1916.)

Ley de Amparo promulgada el 30 de diciembre de 1935, que es la que todavía se encuentra vigente; por Decreto de 30 de diciembre de 1950, publicado el 19 de febrero siguiente y que entró en vigor el 20 de mayo de 1951, se realizó una estructuración más radical de todo el Poder Judicial Federal, ya que se introdujeron nuevos órganos denominados Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, con el exclusivo propósito de descargar a la Suprema Corte del enorme peso de más de treinta mil juicios de amparo pendientes de resolución, la gran mayoría de ellos en materia judicial civil; y además se aumentó el personal del más Alto Tribunal de la República, con cinco Ministros Supernumerarios, que durante varios años integraron una Sala Auxiliar.

Tampoco esta reforma de 1950 cerró el paso a la corriente que fluye incesante hacia la Suprema Corte de Justicia, y en la actualidad, son más de dieciocho mil expedientes los que ahogan al más alto organismo del Poder Judicial Federal, y de los cuales el mayor porcentaje, podríamos decir que más de un ochenta por ciento, están constituidos por juicios de amparo.<sup>4</sup>

Nos encontramos nuevamente en la encrucijada de 1928 y 1950 y por ello el Ejecutivo ha remitido a la Cámara de Senadores, un nuevo proyecto de reformas constitucionales al Poder Judicial Federal, que se encuentra actualmente en estudio, y que como en ocasiones anteriores, ha apasionado nuevamente, y tal vez con mayor fuerza, a la opinión pública.

Las líneas anteriores nos llevan a la convicción que todo ensayo de reforma al Poder Judicial Federal gira sobre el pivote del rezago en la Suprema Corte de Justicia, especialmente en cuanto a su competencia para conocer del juicio de amparo, y por lo tanto, para que las modificaciones que se intenten tengan eficacia, deben apoyarse en un sistema práctico que sirva para aliviar al más Alto Tribunal de la República en su difícil pero imprescindible función de órgano supremo de la justicia mexicana; <sup>5</sup> de lo contrario volveremos nuevamente al

<sup>4</sup> De acuerdo con los datos estadísticos generales, que comprenden todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo principal contingente, naturalmente, lo constituyen los juicios de amparo tanto directos como en revisión, al finalizar el año de 1965, existía un rezago de 18,949 negocios, a pesar de que durante el mismo año, la propia Corte resolvió 9,678 asuntos. *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente al citado año de 1965, pp. 214-215.

<sup>5</sup> Sobre el papel de la Suprema Corte en la evolución de la justicia social en México, puede consultarse el breve pero profundo trabajo de Antonio CARRILLO FLORES, *La Suprema Corte en las reformas sociales de México*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 55, julio-septiembre de 1964, pp. 639-645.

punto de partida en el cual se encontraba Emilio RABASA: la imposible tarea de la Corte.

2. *Sistemas que se han ensayado para resolver el rezago de la propia Corte.* En cuanto el más Alto Tribunal de la República empezó a admitir amparos en materia judicial, durante los primeros tiempos de la vigencia de la Constitución de 1857,<sup>6</sup> se presentó inmediatamente el problema de una verdadera inundación de negocios que llegaban incontenibles a la Suprema Corte de Justicia, en virtud de que los litigantes no tenían confianza en los tribunales superiores de los Estados y pretendían a toda costa que sus asuntos llegaran hasta la Suprema Corte de Justicia, mediante una interpretación forzada del artículo 14 de la propia Constitución de 1857.<sup>7</sup>

a) Entonces, el remedio que pensó el legislador fue el más radical que se ha ensayado, es decir, cortar desde sus cimientos la fuente de abastecimiento del amparo judicial, que era el que recargaba las labores de la Suprema Corte de Justicia; y por este motivo se prohibió el amparo contra resoluciones judiciales en el artículo 8º de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, que estaba redactada de manera contundente: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales."

Constituye un acontecimiento muy conocido de los juristas mexicanos la suerte que corrió dicha disposición, que no obstante la intención del Cuarto Congreso Constitucional, autor de la citada Ley Reglamentaria, de acabar definitivamente con el amparo en materia judicial, fue declarada inconstitucional por la misma Suprema Corte de Justicia, aun a sabiendas del peso tremendo que caería sobre sus hombros.

Pero es que los entonces Ministros del más Alto Tribunal de la República<sup>8</sup> tenían conciencia de la imprescindible necesidad de sustraer de los tribunales locales, la potestad de decir la última palabra en los negocios sometidos a su conocimiento, aun cuando tal facultad constituye uno de los aspectos esenciales de la autonomía local, de acuerdo con el sistema federal que tomamos de la Constitución de los Estados Unidos;<sup>9</sup> pero que no resulta esencial en otras formas de

<sup>6</sup> Nos referimos a la vigencia efectiva, que debido a la guerra civil llamada de "Reforma" y a la intervención francesa, debe contarse a partir de la restauración de la República, es decir, a partir de 1867.

<sup>7</sup> Cfr. Emilio RABASA, *El artículo 14*, cit., pp. 85 y ss.; Ignacio BURGOA, *Las garantías individuales*, 4ª Ed., México, 1965, pp. 458 y ss.

<sup>8</sup> Su actitud de conocer de los amparos en materia judicial provocó serias desavenencias con el Congreso de la Unión, hasta el extremo de que se pretendió seguirse en contra de los Ministros partidarios del amparo judicial, un juicio de responsabilidad ante el propio Congreso, en el año de 1869.

<sup>9</sup> A este respecto resulta conveniente citar el artículo 160 de la Constitución Federal de 1824, de acuerdo con el cual: "El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la constitución; y todas las causas civiles

federalismo, como el imperante en Canadá y en Alemania Occidental.<sup>10</sup>

También resulta conocida de nuestros juristas la circunstancia de que el proyecto del citado ordenamiento, redactado por uno de los más ilustres jurisconsultos de la época y que ocupaba el cargo de Secretario de Justicia, nos referimos a don Ignacio MARISCAL, no contenía esa disposición prohibitoria del amparo judicial, sino que por el contrario, el propio MARISCAL pronunció un discurso muy elevado en el seno del citado Congreso (todavía unicameral) defendiendo la posibilidad de interponer el amparo contra las resoluciones de carácter judicial<sup>11</sup> opinión que era compartida por el sector mayoritario de la doctrina en esa época<sup>12</sup> pues inclusive el destacado tratadista Miguel MEJÍA calificó al propio artículo 8º de la Ley de 1869, como un "despropósito".<sup>13</sup>

b) Fracasado este intento de suprimir el amparo en materia judicial, en virtud de que este sector de nuestro juicio constitucional obedeció indudablemente a una necesidad social que ninguna disposición legal podía desconocer, la situación se hizo cada día más difícil para la Suprema Corte de Justicia, puesto que como todavía se encontraban imprecisas las bases del propio amparo en materia judicial, la jurisprudencia adoptó el criterio preconizado por el propio Miguel MEJÍA,<sup>14</sup> en el sentido de que el amparo procedía contra todo acto procesal que afectara los derechos del quejoso (que era la única parte reconocida expresamente por el legislador).<sup>15</sup>

No se tomaron en consideración, entonces, los principios que había

o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia."

<sup>10</sup> En ambos países existe un solo género de tribunales, de tal manera que los inferiores son de carácter local, pero los de mayor jerarquía hasta llegar al Tribunal Federal Alemán o la Suprema Corte de Canadá, poseen carácter nacional, Cfr. Robert R. BOWIE y Carl J. FRIEDRICH, *Estudios sobre el federalismo*, trad. de Susana BARRANCOS, Buenos Aires, 1958, pp. 197-210; 189-196; R. MACGREGOR DAWSON, *The Government of Canada*, 4ª Ed., revisada por Norman WARD, Toronto, 1964, pp. 421-449.

<sup>11</sup> Esta brillante intervención de Ignacio MARISCAL tuvo lugar en la sesión del Congreso efectuada el 8 de enero de 1869, Cfr. Pantaleón TOVAR, *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, tomo III, México, 1874, pp. 1011-1013.

<sup>12</sup> Pueden consultarse especialmente las opiniones contrarias a dicho precepto expuestas por José María LOZANO, *Tratado de los derechos del hombre*, México, 1876, pp. 441 y ss., y Silvestre MORENO CORA, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902, pp. 30 y ss.

<sup>13</sup> En su libro *Errores constitucionales*, México, 1886, p. 9.

<sup>14</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 20-23.

<sup>15</sup> En todas las leyes reglamentarias del amparo vigente bajo la Constitución de 1857, con excepción del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que ya reconoció la calidad de parte de la autoridad demandada, se estimaba que el juicio constitucional estaba estructurado sobre la base de una sola parte, es decir, el quejoso o agraviado, Cfr. FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit., pp. 235-236.

sentado con anterioridad el ilustre José María LOZANO, y que finalizaron por imponerse, en el sentido de que, para evitar la proliferación innecesaria de los juicios de amparo contra todo acto procesal, la demanda debería intentarse exclusivamente contra la sentencia definitiva, y con motivo de ella, reclamar tanto las infracciones procesales como las de fondo;<sup>16</sup> regla que constituye actualmente una de las bases esenciales que imperan en la legislación de amparo.<sup>17</sup>

Como podían interponerse demandas de amparo contra todo acto procesal que afectara al quejoso, sin tener que esperar a la sentencia definitiva, se llegó a una situación de verdadero desorden que dificultaba extraordinariamente la labor de la Suprema Corte de Justicia, habida cuenta que según la Ley de Amparo de 1869, y en todas las demás que se expidieron bajo la vigencia de la Constitución de 1857,<sup>18</sup> indefectiblemente todos los juicios de amparo llegaban ante la propia Suprema Corte, pues las resoluciones de los Jueces de Distrito, que eran los de primera instancia en esta materia, eran revisadas de oficio por el más Alto Tribunal de la República.

De aquí surgió la necesidad de colocar una barrera que detuviera, al menos en parte, la extraordinaria e incontenible afluencia de amparos en materia judicial a la Suprema Corte de Justicia, en virtud de que fracasada la solución radical del legislador de 1869, sólo quedaba atemperar, en lo posible, la impetuosa corriente, estableciendo una compuerta que limitara su fuerza.

Esta compuerta la estableció la reforma constitucional de 12 de noviembre de 1908, que fue complementada por diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles promulgado el 26 de diciembre del propio año.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa de esta reforma constitucional, remitida por el Secretario de Gobernación don Ramón CORRAL a la Cámara de Diputados el 1º de mayo de 1908, se manifestó la preocupación del Ejecutivo por la gran cantidad de amparos en materia judicial civil que llegaban ante la Suprema Corte de Justicia.<sup>19</sup>

En la parte medular de la iniciativa se expresaba: "La reforma que se propone, como se desprende claramente de su texto, tiene por objeto directo impedir que la sustanciación de los juicios civiles se embarace y retarde con amparos, y manteniendo el debido respeto a la

<sup>16</sup> *Tratado de los derechos del hombre*, cit., p. 442 y ss.

<sup>17</sup> Para el significado y extensión del principio de definitividad en el juicio de amparo, Cfr. Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, 5ª Ed. México, 1962, pp. 246 y ss.

<sup>18</sup> Es decir, la Ley de Amparo de 1882 y la parte relativa al juicio constitucional de los Códigos de Procedimientos Federales de 1897 y 1908.

<sup>19</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, XXIII Congreso Constitucional, tomo iv (1º de abril a 31 de mayo de 1908), pp. 217-221.

garantía que otorga la segunda parte del artículo 14 constitucional, así como a todas las demás garantías, permite que se ocurra al amparo y protección de la justicia federal, después de que haya sido pronunciada sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser revocación del fallo, lo cual capacita a las partes para reclamar entonces las violaciones cometidas durante la sustanciación del juicio, y, particularmente, en la sentencia definitiva, que es la más importante y trascendental de cuantas resoluciones se dictan en los juicios..."<sup>20</sup>

En la discusión parlamentaria, que fue muy acalorada, especialmente en la Cámara de Senadores, pues en ella intervinieron en contra del dictamen aprobatorio de la iniciativa —previamente aceptada por la Cámara de Diputados— los senadores Miguel BOLAÑOS CACHO, Benito GÓMEZ FARÍAS, Emilio PARDO y Gumersindo ENRÍQUEZ (este último miembro de las Comisiones y autor de un voto particular al propio dictamen),<sup>21</sup> destaca una brillante intervención del Presidente de las Comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, el entonces Senador Emilio RABASA, el cual, en la sesión de 13 de junio de 1908, defendió nuevamente su posición contraria al amparo en materia judicial, pero estimando que no siendo posible la modificación del artículo 14 de la Constitución de 1857, para suprimirlo, la única medida admisible era la de la iniciativa, que pretendía limitarlo.<sup>22</sup>

Antes de examinar el sistema adoptado por el Código de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, en su capítulo relativo al juicio de amparo, conviene señalar una contradicción que se advierte entre el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ya mencionado, de 1º de diciembre de 1916, y el diverso Decreto del mismo don Venustiano CARRANZA, expedido en Veracruz el 28 de septiembre de 1915, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido.

En efecto, por virtud del citado Decreto de 28 de septiembre de 1915, se derogó la mencionada reforma de 12 de noviembre de 1908, volviendo al texto primitivo del artículo 102 de la Constitución de 1857, alegándose, en la Exposición de Motivos del citado Decreto, que de esta manera el Gobierno Revolucionario devolvía al amparo su pristina eficacia, ya que era necesario "restituir el artículo 102 constitu-

<sup>20</sup> El mismo *Diario de Debates* citado en la nota anterior, p. 219.

<sup>21</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXIII Congreso Constitucional, tercero y cuarto periodos (septiembre-diciembre de 1907, abril-junio de 1908), pp. 822-847; 854-875.

<sup>22</sup> Mismo *Diario de Debates de la Cámara de Senadores* mencionado en la nota anterior, pp. 834-847. El precepto fue aprobado por 39 votos contra 7, p. 875.



cional a su primera forma, conservando íntegro el pensamiento del legislador que quiso hacer del amparo un recurso constitucional y no un recurso extraordinario, a reserva de que una ley especial inspirada en un alto sentimiento de justicia y con amplio criterio científico, señale los límites del amparo en materia civil, y las condiciones que deben regular su interposición, de manera que a la vez que proteja todos los derechos, reprimiendo las arbitrariedades del Poder, ponga coto a las maliciosas promociones de los litigantes...”<sup>23</sup>

No obstante el criterio anterior, en el artículo 107, fracción II, del proyecto del mismo Primer Jefe, se adoptó precisamente el mismo principio de definitividad que se había establecido en la referida reforma de 1908, y es más, se hizo extensiva a la materia penal, de tal manera que por regla general, la demanda debía hacerse valer contra la sentencia definitiva dictada en los juicios civiles y penales,<sup>24</sup> salvo algunas excepciones de resoluciones judiciales que podían impugnarse en amparo de doble instancia ante el Juez de Distrito; o sea tratándose de actos fuera de juicio, después de concluido o que tuvieran sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, o que afectaran a personas extrañas al juicio (fracción IX del mismo artículo 107 del proyecto);<sup>25</sup> o sean, los lineamientos que habiendo sido aprobados por el Constituyente de Querétaro, con ligeras variantes, son los que rigen en la actualidad (artículo 107, fracciones III, inciso a), y VII, de la Constitución Federal).<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Este Decreto y su Exposición de Motivos aparecen publicados en la edición que, de la *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, redactada por Francisco ZARCO, ordenó el propio don Venustiano CARRANZA y que apareció en la ciudad de México en el año de 1916, pp. 959-962.

<sup>24</sup> Este precepto decía lo siguiente: “Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo anterior (la procedencia del amparo figuraba en el artículo 106 del proyecto y pasó al 103 del texto aprobado) se seguirán a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, la que se ajustará a las bases siguientes: ... II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio...” *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., tomo 1, p. 355.

<sup>25</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., tomo 1, p. 356.

<sup>26</sup> En su parte conducente, dichos preceptos establecen: “Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ... III. En materias judicial, civil o penal y del trabajo el amparo sólo procederá ~~contra~~ ~~sentencias definitivas o laudos, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o reformados, ya sea que~~

c) Los remedios que se establecieron en el Código de Procedimientos Civiles de 1908, en su Título II, Capítulo VI, relativo al juicio de amparo, además de reproducir en su artículo 763 el texto de la reforma del artículo 102 constitucional, promulgada unos meses antes, fueron los dos siguientes:

1º *El llamado amparo de estricto derecho*, reglamentado por el artículo 767, de acuerdo con el cual, en materia judicial civil el juzgador al dictar sentencia debía "sujetarse a los términos de la demanda sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella", lo que significa que para limitar los amparos en esta materia, que eran los más numerosos, se estableció un rigorismo excesivo e innecesario, y que desafortunada e injustificadamente pasó a nuestra legislación actual (artículo 79, segundo párrafo, de la Ley de Amparo),<sup>27</sup> puesto que introdujo un formalismo exagerado que de ninguna manera limita los amparos en materia judicial civil que llegan a la Suprema Corte, pero sí embarrasa la resolución de los mismos, como lo ha puesto de manifiesto Felipe TENA RAMÍREZ en sus profundos estudios sobre este principio del estricto derecho.<sup>28</sup>

2º *El sobreseimiento por inactividad procesal*, establecido en el artículo 680, según el cual el quejoso debería promover en el plazo extremadamente reducido de veinte días continuos después de vencido un término de carácter procesal; precepto que como hacía notar Demetrio SODI era uno de los más discutidos de ese Código Procesal.<sup>29</sup>

Solamente se exceptuaban de dicho sobreseimiento, los amparos pedidos contra actos relativos a la pena de muerte, la libertad, o algún otro de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o a la consignación al servicio militar, pues en estos casos, el Agente del Ministerio

*la violación de la ley se cometa en ellos, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; ... VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes y contra actos de la autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse y su tramitación se limitará...*"

<sup>27</sup> Dicho precepto establece: "El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de *estricto derecho* y, por tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de prevenido en este artículo (corrección del error en la citada de la garantía violada), *se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella.*"

<sup>28</sup> *El amparo de estricto derecho y la suplencia de la queja*, en el volumen "Problemas Jurídicos y Sociales de México", México, 1955, pp. 27-40. ID. *El amparo de estricto derecho; orígenes, expansión e inconvenientes*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 13, enero-marzo de 1954, pp. 9-30.

<sup>29</sup> *Procedimientos federales*, México, 1912, pp. 349 y ss.

Público debía cuidar que el juicio no quedara paralizado, promoviendo lo que al efecto correspondiera.

Pero en todos los demás casos, es decir en materia civil y administrativa "la falta de promoción del quejoso durante veinte días continuos después de vencido un término, presume el desistimiento y obliga al Ministerio Público a pedir el sobreseimiento y al Juez a dictarlo, aun sin pedimento de aquél".

Encontramos en este precepto, por vez primera, la institución del sobreseimiento por la falta de actividad procesal del quejoso, que con la variante de la caducidad de la instancia, volveremos a encontrar nuevamente en varias ocasiones, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1917, en diversos decretos o en las mismas leyes reglamentarias del juicio de amparo, con el propósito de desahogar a los tribunales federales y especialmente a la Suprema Corte, de numerosos asuntos respecto de los cuales el legislador ha establecido la presunción de que el quejoso, o también las demás partes, los han abandonado.

d) En el texto del artículo 107 de la Constitución actual de 5 de febrero de 1917, encontramos varios instrumentos para limitar el amparo, especialmente en materia judicial, a lo estrictamente indispensable; y así, además del principio del amparo de estricto derecho de la primitiva fracción II (actualmente III, inciso a), se introdujeron otros para frenar, en lo posible, el aumento constante en el número de amparos que deben conocer los tribunales de la Federación:

1º *La llamada reparación constitucional*, que sin mucho acierto aparece en la misma fracción II del texto primitivo del artículo 107 de la Constitución, y se reproduce en el inciso a) de la actual fracción III de dicho precepto fundamental, y que consiste en el requisito formal de que las partes en el proceso común de carácter civil o penal, reclamen las violaciones procesales cometidas en su contra, ante el mismo juez del orden común y habiéndose negado su reparación, protesten con dicha negativa; y en el supuesto de que la infracción se cometa en primera instancia, debe alegarse en la segunda, en vía de agravio.

Esta institución de la reparación constitucional, que indebidamente ha sido considerada por la doctrina y la jurisprudencia como un requisito de preparación del amparo por violaciones de carácter procesal,<sup>30</sup> ha carecido de eficacia y se ha convertido, salvo casos excepcionales, en un formalismo inútil y engorroso, con mayor razón en cuanto la doctrina ha puesto de relieve que la citada reparación (que por otra

<sup>30</sup> Sobre la reparación constitucional, Cfr. BURGOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 605 y ss.; ROMEO LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, 3ª Ed., Puebla, 1957, pp. 394 y ss. Tesis jurisprudencial núm. 306, p. 941, Tercera Sala, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1965.

parte, excepcionalmente se refiere a violaciones directas de carácter constitucional), se inspiró en las Leyes Españolas de Enjuiciamiento Civil de 1855 (artículos 1019 y 1020) y de 1881 (artículos 1696 y 1697), a través del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales de 5 de mayo de 1884 (artículo 704).<sup>81</sup>

De acuerdo con la ley y la doctrina española, el antecedente de nuestra reparación “constitucional” —que por otra parte se remonta hasta el Real Decreto de 4 de noviembre de 1838 (artículo 5º)— tiene por objeto que se subsanen inmediatamente las violaciones procesales, por el mismo juez que las hubiese realizado, evitando que posteriormente tengan que impugnarse a través del recurso de casación por “quebrantamiento de la forma”.<sup>82</sup>

2º *El principio de la definitividad*, que surgió exclusivamente en materia civil, de acuerdo con la reforma constitucional, ya mencionada, de 12 de noviembre de 1908, pero que en el texto de la Constitución de 1917 *se extendió a toda la materia judicial* (civil, penal y laboral, esta última con motivo de la creación del amparo directo en materia de trabajo en la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935) (artículo 107, fracción II del texto primitivo, y fracción III, inciso a), del precepto vigente).

Este principio de definitividad —que no es absoluto, pues admite excepciones, especialmente tratándose de resoluciones judiciales que afecten a personas extrañas o que tengan sobre las personas o las cosas un efecto de imposible reparación— consiste, en esencia, en que las violaciones procesales no se pueden impugnar en la vía de amparo sino hasta que se dicte la sentencia definitiva, y que tanto dichas infracciones al procedimiento como las de fondo, deben reclamarse hasta que se hubiesen agotado los recursos ordinarios establecidos por las leyes adjetivas correspondientes, cuando puedan tener por efecto su revocación o modificación.

e) Cuando se expidió la primera Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional bajo la vigencia de la Constitución de 1917, o sea la de 18 de octubre de 1919, además de consignar los requisitos establecidos en el artículo 107 de la citada Carta Fundamental, es decir, la reparación constitucional y el principio de definitividad en materia judicial (artículos 93 y siguientes), se agregaron otros requisitos limitativos, tendientes a evitar la proliferación de los juicios de amparo, o la tramitación de aquellos en los que se presumía que el quejoso carecía de interés en continuarlos.

<sup>81</sup> Cfr. Alejandro RÍOS ESPINOZA, *Amparo y casación*, México, 1960, p. 191.

<sup>82</sup> C. r. Manuel DE LA PLAZA, *La casación civil*, Madrid, 1944, pp. 377 y ss. José María MANRESA Y NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 4ª Ed., tomo VI, Madrid, 1921, pp. 230 y 231.

1º Se estableció un *plazo genérico de carácter preclusivo*, de quince días contados a partir de que se hubiesen hecho saber al interesado los actos reclamados, a no ser que la ley concediera expresamente un plazo mayor para interponerlo; entendiéndose consentidos los propios actos y por tanto, improcedente el amparo, cuando la demanda no se presentara dentro de dicho plazo, salvo las excepciones relativas a aquellos que importaran privación de la libertad personal, destierro, pena de muerte o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; la incorporación forzosa al servicio del Ejército Nacional; y las resoluciones judiciales que admitieran recurso ordinario, si no hubiesen sido notificadas legalmente (artículo 43, fracción V).<sup>33</sup>

2º La antigua revisión de oficio de las leyes reglamentarias bajo la Constitución de 1857 (a partir de la de 1869 hasta el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908), se transformó, siempre que se tratara del amparo de doble instancia<sup>34</sup> en un *recurso a petición de parte* contra las resoluciones de los Jueces de Distrito, y ante la Suprema Corte de Justicia, que debía hacerse valer en un plazo preclusivo de tres días, tratándose de las resoluciones relativas a la suspensión del acto reclamado (artículos 65 y 66) y de cinco, en los demás casos, computados a partir de la notificación correspondiente, y si bien conservó el nombre de "revisión", como un trasunto del sistema precedente, constituye en realidad una *apelación* (artículos 86 a 88).

De esta manera, si las partes no hacían valer el recurso o lo interponían extemporáneamente, quedaba firme la resolución del Juez de Distrito, y la Suprema Corte no tenía necesidad de conocer de tales asuntos, que anteriormente se le turnaban de oficio.

3º *Establecimiento de un plazo de treinta días, siguientes a la publicación de la citada Ley Reglamentaria, para que el quejoso se presentara ante la Suprema Corte solicitando se continuara el trámite de los amparos pendientes de revisión*, así como de los incidentes de suspensión o de sobreseimiento; en caso contrario, se le tendría por *desistido*, sobreseyéndose en los amparos y declarándose, en su caso, concluidos los referidos incidentes (artículo 3º transitorio).

Este sistema de exigir, por una sola vez, que los promoventes de los

<sup>33</sup> Como un dato curioso puede advertirse que este plazo genérico de quince días fue establecido por Mariano OTERO, en el artículo 81, fracción 1, del proyecto de la Minoría del Constituyente de 1842, para que los particulares acudiesen ante la Suprema Corte de Justicia, interponiendo el "reclamo" (antecedente del amparo) contra todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirigieran a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorgaba la proyectada Constitución.

<sup>34</sup> Ya que el Constituyente de 1916-1917 estableció un procedimiento de *única instancia* para los juicios de amparo interpuestos contra sentencias definitivas de carácter judicial.

juicios de amparo, se apersonaran solicitando la continuación del procedimiento, para demostrar así su interés en el asunto, se utilizó en varias ocasiones, no sólo en preceptos transitorios de una nueva Ley Reglamentaria, sino a través de Decretos especialmente expedidos con este objeto, pues a pesar de las limitaciones anteriormente establecidas, seguían aumentando los juicios de amparo pendientes de resolución.

En este sentido se pueden mencionar los Decretos de 9 de diciembre de 1924 y de 16 de enero de 1928, que concedieron a los interesados un plazo para solicitar la prosecución de los amparos directos o en revisión, con la consecuencia de que de no cumplir con esta obligación, que recaía sobre el quejoso o el recurrente según el caso, se dictaría el sobreseimiento o se declararía firme el fallo del Juez de Distrito.<sup>35</sup>

f) Como no fue posible desahogar a los tribunales federales (y particularmente a la Suprema Corte) no obstante los remedios anteriormente mencionados, el Ejecutivo pretendió adoptar una solución definitiva, influido por las ideas de Emilio RABASA y en virtud de que el amparo en materia judicial ha sido y sigue siendo el elemento primordial del rezago, presentó en el año de 1922 al Congreso Federal una iniciativa para reformar el artículo 14 constitucional, suprimiendo la llamada garantía de legalidad en materia civil y penal.

Esta iniciativa provocó verdadera conmoción popular, que motivó fuera desechada en la misma Cámara de Diputados, que era la de origen. En el Dictamen de la Comisión respectiva, pueden destacarse los siguientes párrafos: "... Estamos seguros que se levantaría un verdadero clamor nacional en el momento en que la justicia de los tribunales de los Estados se proclamara definitiva e inapelable. Pocas instituciones tienen sus raíces más hondas en las necesidades nacionales, una vida más espontánea, que el recurso de amparo por inexacta aplicación de la ley en materia civil o penal ... Por estas razones nosotros consideramos que suprimir el amparo como recurso contra las disposiciones judiciales por inexacta aplicación de la ley, sería desoír una de las voces más inconfundibles y estentóreas del sentimiento nacional. ..." <sup>36</sup>

g) Ninguno de los remedios anteriores produjo el resultado apetecido, ni los permanentes establecidos por la Ley de 1919, ni los de emergencia antes mencionados y habiendo fracasado el intento de suprimir el amparo en materia judicial, se realizó una reforma constitu-

<sup>35</sup> Puede consultarse el examen de estos Decretos en la obra de Alfredo BORBOA REYES, *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, México, 1957, pp. 60-64.

<sup>36</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, XXX Legislatura, tomo III, núm. 16, 16 de octubre de 1923, p. 8.

cional a los preceptos relativos a la estructura, organización y atribuciones del Poder Judicial Federal, pero especialmente de la Suprema Corte de Justicia, reforma que fue publicada el 20 de agosto de 1928, con el propósito que hemos advertido en todos los anteriores ensayos, de aliviar el enorme peso que recaía sobre la propia Corte mediante la división del trabajo.

Efectivamente, de acuerdo con el texto original del artículo 94 de la Constitución de 1917, el Tribunal Supremo de la República se integraba con once Ministros, funcionando siempre en Pleno, por lo que se pensó, que dividiendo dicho Tribunal en Salas, especializadas por materias (penal, administrativa y civil), la resolución de los juicios de amparo correspondientes sería más rápida y expedita, desahogándose el rezago a través de una salida más ágil de los asuntos.<sup>37</sup>

Esta división del trabajo y la especialización consiguiente, determinó un acrecentamiento considerable en el número de los juicios de amparo resueltos por las Salas de la Suprema Corte, ya que los restantes asuntos continuaron en la competencia del Tribunal en Pleno, pero dicha medida resultó insuficiente, porque el ingreso creció de tal manera, que en lugar de disminuir el número de negocios pendientes, siguió elevándose, y particularmente se advirtió la necesidad de una Sala especializada en materia laboral, ya que la legislación protectora de la clase trabajadora, apoyada en las disposiciones del artículo 123 constitucional, determinó un aumento considerable en los amparos solicitados contra las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Esta situación se hizo más ostensible con motivo de la federalización de la legislación laboral, operada por virtud del Decreto de 6 de septiembre de 1929, con apoyo en la cual se expidió la vigente Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, que reforzó el carácter jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no obstante lo cual, sus resoluciones se consideraban, por la jurisprudencia, como actos administrativos, que debían impugnarse en primera instancia ante los jueces de Distrito y en revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.<sup>38</sup>

Por todos estos motivos, se modificó nuevamente el artículo 94 cons-

<sup>37</sup> La parte relativa del artículo 94 constitucional, tal como fue reformado por el citado Decreto publicado el 20 de agosto de 1928, establecía lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de Circuito y en juzgados de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de dieciséis Ministros y funcionará en tribunal Pleno o dividida en tres Salas, de cinco Ministros cada una, en los términos en que disponga la ley...*"

<sup>38</sup> Cfr. H. FIX ZAMUDIO, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático, en el derecho mexicano*, en "Revista Mexicana del Trabajo", México, junio de 1965, p. 25.

titudinal, por Decreto publicado el 15 de diciembre de 1934, esta vez para elevar a veintiuno el número de los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia, y a cuatro las Salas que debían formarla.<sup>39</sup>

Esta reforma constitucional sirvió de apoyo para la expedición de una nueva Ley de Amparo, que es la que actualmente nos rige, con reformas sustanciales, y que fue promulgada el 30 de diciembre de 1935, para entrar en vigor el día 10 de enero de 1936, en que fue publicada, según su artículo primero transitorio.

Este nuevo ordenamiento, además de los lineamientos adoptados anteriormente para aliviar la enorme labor de los tribunales federales, introdujo, a su vez, dos nuevos medios para lograr dicho desahogo:

1º La ya mencionada creación del *amparo directo en materia de trabajo*, contra los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que para este efecto, se equipararon a las sentencias definitivas de los tribunales judiciales, y que se encomendó a una Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, establecida por la reforma constitucional de 1934 y reglamentada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de diciembre de 1935.<sup>40</sup>

2º De nueva cuenta se ensayó, en el artículo 4º transitorio de la citada Ley de Amparo de 1935, la *exigencia de que el agraviado o el recurrente solicitasen dentro del plazo de seis meses contados a partir de que entrara en vigor la ley, la resolución de los juicios de amparo en revisión o promovidos directamente, ante la Suprema Corte de Justicia*, siempre que se afectaran derechos patrimoniales; exceptuándose expresamente de esta exigencia, de acuerdo con el artículo 5º transitorio, los juicios promovidos contra las Juntas de Conciliación y Arbitraje, si el quejoso o recurrente era la parte obrera; si el promovente del amparo o la revisión era el Fisco Federal, un Estado o un Municipio; o si el amparo respectivo se relacionara con la propiedad comunal reglamentada por el artículo 27 constitucional.

<sup>39</sup> El texto del citado artículo 94, reformado el 15 de diciembre de 1934, decía lo siguiente, en su parte relativa: "... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en Tribunal Pleno, o dividida en cuatro Salas de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley..."

<sup>40</sup> En la parte correspondiente de la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Amparo, se expresó lo siguiente: "... si persiste el sistema de que los actos jurídicos mediante los cuales se pone fin a los conflictos de trabajo, que son los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sean recurridos en la vía de amparo ante los jueces de Distrito, no es factible obtener la necesaria rapidez, puesto que con gran frecuencia las sentencias emitidas por los jueces, tanto en el incidente de suspensión como en el fondo, son recurridas ante la Suprema Corte de Justicia y por lo demás, una mayoría de los laudos emitidos por las Juntas son, a su vez, recurridos en vía de amparo, cosa posible gracias a que así lo permite la ley vigente; lo cual en la práctica equivale a que los juicios en materia de trabajo tengan tres instancias..."



Según el párrafo final del invocado artículo 4º transitorio, si no se efectuaba la promoción de que se trata, se tendría por desistido al quejoso de su demanda o al recurrente del recurso interpuesto.

h) Como el aumento de los juicios de amparo siguió incontenible, no obstante todas las medidas intentadas, se pretendió establecer la caducidad de la instancia de manera permanente, a través del Decreto de 30 de diciembre de 1939, de acuerdo con el cual, se adicionaban los artículos 74 y 85 de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional, estableciéndose en la fracción V del primero, el sobreseimiento de los amparos promovidos en materia civil, en que se versaran sólo intereses de particulares y de que conociera la Suprema Corte de Justicia en única instancia, cuando transcurrieran cuatro meses sin que los quejosos gestionaran por escrito ante la misma Suprema Corte, la continuación de la tramitación o la resolución del juicio.

En cuanto a los amparos civiles en revisión, el artículo 85 adicionado disponía que si dicho recurso se había interpuesto por particulares en defensa de sus intereses privados, se les tendría como tácitamente desistidos del propio recurso, si dejaban transcurrir cuatro meses sin gestionar por escrito ante la propia Suprema Corte la continuación de la tramitación o la resolución del mismo.<sup>41</sup>

Estas disposiciones no llegaron a aplicarse, porque el más Alto Tribunal de la República los declaró inconstitucionales, por considerar que el artículo 107 de la Ley Suprema establecía el impulso oficial para la tramitación y resolución del juicio de amparo, y no quedaba a merced de la actividad de las partes.<sup>42</sup>

i) Como el problema seguía aumentando en proporciones, el Ejecutivo volvió a presentar una iniciativa de reformas, esta vez el 21 de diciembre de 1944, la cual fue aprobada por ambas Cámaras, pero no se sometió a la aprobación de las Legislaturas de los Estados, en virtud de que fue objetada por la Suprema Corte de Justicia, logrando que se suspendiera el procedimiento legislativo.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Sobre la citada Ley de 30 de diciembre de 1939 y su inconstitucionalidad, Cfr. BORBOA REYES, *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, cit., p. 66 y ss., BURGOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 449-452.

<sup>42</sup> Ver tesis 849 y 850, páginas 1541 y 1542, respectivamente, del Apéndice al tomo xcvii del *Semanario Judicial de la Federación*; en la primera de las cuales se dice en substancia, que el Decreto de 30 de diciembre de 1939: "... pugna con la fracción VIII (del texto original) del artículo 107 constitucional y por tal motivo no puede aplicarse, pues dicha fracción expresa y categóricamente impone la obligación de dictar sentencia en los amparos directos, sin otros trámites sustanciales que los que la misma fracción establece." Este mismo criterio es aplicado a los amparos de doble instancia por la tesis 850.

<sup>43</sup> Las objeciones de la Suprema Corte de Justicia a la iniciativa de referencia pueden consultarse en el folleto intitulado *El problema del rezago de juicios de amparo en materia civil*, México, 1946, pp. 69-81.

En este proyecto de 1944 se pretendía de nueva cuenta una resolución radical para finalizar definitivamente con el problema del rezago, que entonces recaía especialmente en amparos en materia judicial civil, y por tanto, en esencia, se proponía la adopción de las siguientes bases:

1º Una mayor flexibilidad en la distribución de los asuntos de la competencia de los tribunales federales, para lo cual, en la fracción I del artículo 107 constitucional, se establecía la facultad del Congreso de la Unión para determinar dicha competencia en las leyes ordinarias correspondientes.<sup>44</sup>

2º Un intento de separación de las violaciones directas a los preceptos constitucionales de aquellas de las cuales resultare sólo como consecuencia el quebrantamiento de una disposición legal secundaria. Las primeras serían conocidas exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia, en tanto que las puramente legales se llevarían ante los tribunales federales de menor jerarquía.

3º Se establecía, como de competencia exclusiva del más Alto Tribunal de la República, de acuerdo con la división entre el género de las violaciones, los negocios que se encontraran en los siguientes supuestos: cuando se impugnara de inconstitucional una ley federal o local; cuando se reclamara la violación directa de algún precepto constitucional, en el concepto de que no había violación directa si la infracción constitucional resultara sólo como consecuencia del quebrantamiento de una disposición legal secundaria; y finalmente, cuando se tratara de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales o que afectaran gravemente el interés público.<sup>45</sup>

j) Con motivo de las observaciones que formuló la Suprema Corte de Justicia a la referida iniciativa presidencial de 21 de diciembre de 1944, el Jefe del Ejecutivo encargó a dicho Alto Tribunal que redactara un anteproyecto para sustituir el suspendido por el Congreso; comisión que se cumplió el 17 de julio de 1945.

En este anteproyecto de la Suprema Corte, se sentaron las bases esenciales que sirvieron de apoyo a la fundamental reforma de 30 de diciembre de 1950, como lo haremos notar en su oportunidad.

Podemos señalar sintéticamente como puntos básicos del mencionado anteproyecto, dirigidos a la resolución del problema del rezago, que como en las anteriores ocasiones era el fundamental que preocupaba al Tribunal Supremo, los siguientes:

1º Aumento del número de integrantes de la Suprema Corte con

<sup>44</sup> La disposición estaba redactada de la siguiente manera: "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."

<sup>45</sup> Cfr. las agudas observaciones a esta iniciativa de diciembre de 1944, formuladas por Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 757 y 764.

cinco Ministros Supernumerarios, que no integrarían el Pleno, supliendo en sus ausencias temporales a los titulares, y con la posibilidad de formar una Sala Auxiliar para el conocimiento de los amparos judiciales en materia civil, que en esa época eran los más numerosos (artículos 94 y 98 de la Constitución).

2º Encomendar el conocimiento del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en los juicios de amparo solicitados respecto de resoluciones judiciales en materia civil (que no fueran sentencias definitivas), a los *Tribunales Unitarios de Circuito* (artículo 85 de la Ley de Amparo), para lo cual en la Exposición de Motivos correspondiente se proponía la creación de cuatro nuevos Tribunales de esa categoría, en la misma residencia de los que ya existían en México, Querétaro, Monterrey y Puebla.<sup>46</sup>

3º Establecimiento del *sobreseimiento por inactividad procesal* en los amparos directos contra actos judiciales del orden civil (artículo 74, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional), cuando la parte agraviada dejara de promover durante ciento ochenta días consecutivos, contados desde la primera vez en que el Ministerio Público devolviera los autos, y en lo sucesivo, desde la fecha de la última promoción (artículo 74, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional).

Cuando se tratara de amparos de doble instancia, también contra los mismos actos judiciales del orden civil, se introdujo la *caducidad de la instancia*, ya que de acuerdo con el último párrafo del artículo 89 de la Ley de Amparo, según el anteproyecto, el recurso se tendría por abandonado y se declararía firme de oficio la sentencia recurrida, cuando la parte que interpuso la revisión dejara de promover durante noventa días consecutivos, contados la primera vez desde la fecha en que el Ministerio Público devolviera los autos, y en lo sucesivo, desde la fecha de la última promoción.

k) Llegamos así a las reformas fundamentales promulgadas el 30 de diciembre de 1950, publicadas el 19 de febrero siguiente y que entraron en vigor el 20 de mayo de 1951, a través de las cuales se realizó una reestructuración, tanto del Poder Judicial Federal como del juicio de amparo, modificándose varios preceptos constitucionales, fundamentalmente el 94 y el 107, así como las leyes reglamentarias respectivas, es decir, la de Amparo y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Puede consultarse dicha Exposición de Motivos en el citado folleto *El problema del rezago de juicios de amparo en materia civil*, cit., pp. 92-93.

<sup>47</sup> Puede verse un análisis de conjunto de estas reformas a la legislación de amparo en el libro de Romeo LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, 3ª Ed., Puebla, 1957, pp. 90-138.

Ostensiblemente estas reformas que entraron en vigor en mayo de 1951 se apoyaron, en esencia, en el anteproyecto de la Suprema Corte de Justicia fechado el 17 de julio de 1945, y al cual nos hemos referido en el párrafo anterior, especialmente por lo que ve a las medidas propuestas por dicho Alto Tribunal para resolver el problema del rezago, que en 1951 como en 1945, estaba constituido esencialmente por amparos judiciales en materia civil.

1º Como se propuso en 1945, se aumentó el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia con cinco Ministros Supernumerarios que no integran el Tribunal en Pleno (artículo 94 constitucional) con autorización, de acuerdo con los artículos 4º y 6º transitorios de las reformas constitucionales, para que dichos nuevos Ministros formaran una Sala Auxiliar, con la competencia y duración que fijase el Tribunal en Pleno de la propia Corte, habiendo funcionado dicha Sala Auxiliar desde mayo de 1951 a diciembre de 1955; a partir de esta última fecha los referidos Ministros Supernumerarios sólo tienen la función de suplir las faltas temporales de los Ministros titulares.

2º En lugar de aumentar el número de Tribunales Unitarios de Circuito, que no son tribunales de amparo, sino exclusivamente órganos de apelación en materia ordinaria federal, se establecieron los Tribunales Colegiados de Circuito, para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia, resolviendo en única o segunda instancia aquellos negocios que se consideraron objetivamente de menor importancia que los que conservó la propia Corte<sup>48</sup> pero no únicamente la revisión de los amparos civiles como proponía el anteproyecto de 1945, sino también respecto de las violaciones procesales en los amparos de única instancia, y sólo el fondo de dichos juicios, cuando se hagan valer contra resoluciones judiciales respecto de las cuales las leyes procesales correspondientes no establezcan el recurso de apelación; así como la revisión de las resoluciones de trámite dictadas por los jueces de Distrito, las relativas al incidente de suspensión, y las sentencias que, por considerarse de menor trascendencia, no se atribuyeron al más Alto Tribunal de la República, etcétera.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito deben estimarse firmes, puesto que no admiten recurso, salvo los casos excepcionales previstos por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 83, fracción V y 84, fracción II, de la Ley de Amparo, respecto de las resoluciones dictadas en amparo de única instancia, en las cuales se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que no se apoyen en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, a quien corresponde conocer de estas impugnaciones.

<sup>49</sup> Respecto del recurso de revisión contra sentencias de los jueces de Distrito, tanto el artículo 107, fracción VII, de la Constitución, como el 84 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, establecieron limitativamente las hipótesis de com-

En la actualidad existen siete Tribunales Colegiados distribuidos en cinco Circuitos en Materia de Amparo, con sede en las principales ciudades del país, como México con dos Tribunales; Guadalajara con otros dos; y uno respectivamente en Puebla, Saltillo y Veracruz.

3º Siguiendo los lineamientos del anteproyecto de 1945, se introdujo la institución del sobreseimiento por inactividad procesal, casi en los mismos términos en que lo había propuesto la Suprema Corte, ya que se adicionó el artículo 74 de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional, con una fracción V, en la cual se establece el sobreseimiento del juicio tratándose de amparo solicitado contra actos de autoridades civiles o administrativas siempre que no estuviere solicitada la inconstitucionalidad de una ley, y el quejoso no promueva, así sea con el solo objeto de solicitar la resolución del asunto, en el plazo de ciento ochenta días consecutivos.<sup>50</sup>

Posteriormente, con apoyo en la reforma del artículo 107 fracción II de la Constitución Federal, según Decreto de 30 de octubre de 1962,<sup>51</sup> se adicionó la citada fracción V del artículo 74 de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional de acuerdo con el diverso Decreto de 3 de enero de 1963, para excluir del sobreseimiento por inactividad procesal a los amparos solicitados por los ejidatarios y comuneros en lo particular, y por los núcleos de población, contra actos que afecten sus derechos agrarios.<sup>52</sup>

A este respecto, conviene hacer la advertencia de que el legislador de 1951, obsesionado con el rezago de los amparos en materia judicial civil, especialmente los directos, omitió consignar la caducidad de la instancia prevista en el anteproyecto de 1945, según la cual, la inactividad de la Suprema Corte y todos los demás se dejaron a los Tribunales Colegiados de Circuito.

<sup>50</sup> El Tribunal en Pleno al decidir cuáles debían prevalecer de las tesis contradictorias sustentadas por las diversas Salas de la propia Suprema Corte, estableció que dicho plazo debe contarse, por vez primera, a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda; que los actos procesales lo interrumpen y que deben excluirse del cómputo los días inhábiles; tesis 23, 24 y 25, pp. 69, 71 y 72, respectivamente, Tribunal en Pleno, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1965.

<sup>51</sup> La referida adición establece lo siguiente: "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes de los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal."

<sup>52</sup> Para el alcance de dicha reforma pueden consultarse, especialmente a Ignacio BURGOA, *El amparo en materia agraria*, México, 1964, pp. 112 y ss. Luis DEL TORO CALERO, *El juicio de amparo en materia agraria*, tesis, México, 1964, pp. 84 y ss.

vidad del recurrente, tratándose del amparo de doble grado, determinaba que se tuviera por abandonado el recurso, declarándose firme la sentencia impugnada (artículo 89 del propio Anteproyecto).

Esta omisión del legislador de 1950 ha provocado una serie de problemas muy graves, en cuanto la Segunda Sala de la propia Suprema Corte de Justicia, en numerosas resoluciones aprobadas por mayoría de tres de sus integrantes, adoptó el criterio de que la actividad procesal incumbe al quejoso y no a las demás partes, inclusive cuando se trate de amparo de doble instancia en el cual la sentencia, favorable al mismo quejoso, hubiese sido impugnada por las autoridades demandadas o por el tercero interesado,<sup>53</sup> en tanto que el Tribunal Pleno, en la resolución que dictó el 25 de febrero de 1964, en los amparos acumulados en revisión Toca 1062-958, promovidos por "La Alteña", S.C.L., y coagraviados, por mayoría de catorce votos contra tres, estimó que cuando se trata de juicios de doble instancia, la carga de la actividad procesal corresponde a quien interpuso el recurso, de manera que si el recurrente no cumple con lo dispuesto por el invocado artículo 74, fracción V, y además, no existe actuación procesal, debe sobreseerse el recurso de revisión y no el juicio, quedando firme la sentencia de primer grado.

Ya expresamos anteriormente, que no obstante que estas reformas de 1951 significaron un considerable alivio para las actividades de la Suprema Corte de Justicia, no constituyeron una solución definitiva, ya que con posterioridad a su vigencia ha continuado el aumento de los asuntos que llegan al más Alto Tribunal de la República, que de nueva cuenta soporta un considerable rezago, pero ahora, a diferencia de lo que ocurría en 1950, no son los amparos judiciales en materia civil los que constituyen el aspecto esencial del propio rezago, sino los administrativos, lo que resulta fácilmente comprensible, ya que el desarrollo demográfico y económico del país, que se ha acelerado considerablemente en el último decenio, ha motivado una mayor intervención gubernamental en todos los campos de la actividad económica y social, lo que se traduce en la multiplicación de los juicios de amparo promovidos contra leyes, resoluciones y actos administrativos.

También ha recargado últimamente las labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, la creación de la llamada "revisión fiscal" introducida a través de la reforma del segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, por Decreto de 30 de diciem-

<sup>53</sup> Los Ministros de la misma Segunda Sala, Octavio MENDOZA GONZÁLEZ y José RIVERA PÉREZ CAMPOS, han sostenido, en voto particular, que cuando existe en primera instancia un fallo favorable al quejoso, debe sobreseerse la revisión y no el juicio, Cfr. *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte*, correspondiente al año de 1954, Segunda Sala, pp. 8-11.

bre de 1946,<sup>54</sup> y que fue reglamentada por los diversos Decretos; el de la misma fecha, reformado el 30 de diciembre de 1949, para la materia fiscal federal; y de 29 de diciembre de 1948, reformado el 30 de diciembre de 1950, para los asuntos relativos a la hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Las autoridades fiscales han utilizado en exceso este medio de impugnación, que en nuestra muy particular opinión, no constituye sino un amparo disfrazado, para restablecer el equilibrio procesal en favor de las propias autoridades fiscales, las que de acuerdo con la jurisprudencia, no pueden interponer el juicio constitucional contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que les son desfavorables.<sup>55</sup>

Sería preferible admitir francamente la posibilidad de que las repetidas autoridades financieras puedan acudir al juicio de amparo, como ya ocurre tratándose de la impugnación de las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a través de la ficción de lo que se ha denominado "Estado patrono";<sup>56</sup> ya que en la situación actual surgen una serie de problemas de muy difícil resolución.<sup>57</sup>

3. *Diversos criterios que se han expuesto sobre la reforma del Poder Judicial Federal.* El recorrido anterior nos ha demostrado una serie interminable de esfuerzos por resolver esa situación, al parecer intan-

<sup>54</sup> La justificación y antecedentes de esta reforma constitucional pueden consultarse en el interesante folleto publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intitulado: *Nueva iniciativa de reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1945.

<sup>55</sup> De acuerdo con la tesis número 115, páginas 150-151, Segunda Sala, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1965, es improcedente el amparo solicitado por el Fisco, en virtud de que: "... cuando usa su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales, obra ejerciendo una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el poder pida amparo en defensa de un acto del propio poder. Y esto es evidente, pues cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación acude el Fisco Federal, o sea el Estado, por conducto de uno de sus órganos, si es verdad que acude como parte litigante, también lo es que el acto que defiende no difiere del acto genuino de autoridad, el cual no puede ser considerado como un derecho del hombre o como una garantía individual, para el efecto de que la autoridad que lo dispuso estuviera en aptitud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se tratara de una garantía individual suya."

<sup>56</sup> En la tesis 72, pp. 83-84, Cuarta Sala, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1965, se establece la posibilidad de que el Estado, en su calidad de patrono, pueda pedir amparo contra resoluciones del Tribunal de Arbitraje (actualmente Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), por considerarse, en esencia, que el mismo Poder ha creado derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares con quienes tiene relaciones jurídicas y por ello se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional.

<sup>57</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 56, octubre-diciembre de 1964, pp. 999 y ss.

gible, que afecta permanentemente a los tribunales federales, y muy particularmente a la Suprema Corte de Justicia: el rezago de los juicios de amparo.

Pero como quiera que tampoco la reforma sustancial que entró en vigor en mayo de 1951 pudo curar este mal endémico, con posterioridad a la vigencia de las propias reformas que hemos descrito tan superficialmente, se han expuesto varios proyectos para resolver, de una vez por todas, o al menos transitoriamente, este grave problema, y que han culminado con la iniciativa enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de 1965, y que merece un comentario especial.

En forma muy sintética, procuraremos señalar los puntos esenciales de los proyectos más destacados, ya que no podemos mencionarlos todos, para tener una idea panorámica de los ensayos de resolución a la candente y apasionante cuestión del rezago.

A) El destacado tratadista de la materia, Ignacio BURGOA ha publicado dos proyectos de reformas a la legislación de amparo y al Poder Judicial de la Federación, en los cuales expone puntos de vista muy atendibles y meditados que conviene describir de manera sucinta:

a) En la primera ocasión, es decir, en su libro intitulado *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, publicado en el año de 1958, redactó un proyecto de modificaciones a los preceptos relativos de la Constitución Federal, de la Ley de Amparo y la del Poder Judicial de la Federación, con los criterios básicos siguientes:

1º Supresión de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues en concepto de este autor, no obstante que han contribuido a expeditar la administración de justicia en materia de amparo, han producido un conjunto de factores negativos entre los cuales deben destacarse la desarticulación de la unidad jurisprudencial, la limitación de la supremacía de la Suprema Corte de Justicia; sustentación de criterios contradictorios en las materias de la competencia de dichos tribunales, etcétera.<sup>58</sup>

2º Concentración de todos los juicios de amparo en única instancia o en revisión en la Suprema Corte de Justicia, para lo cual se elevaría el número de sus integrantes a *cincuenta y un Ministros titulares*, además de los *cinco supernumerarios* para sustituir a los primeros en sus faltas temporales (artículo 94 constitucional).

Los Ministros titulares de la Suprema Corte estarían divididos en diez Salas, formadas por cinco miembros cada una, que deberían conocer, las dos primeras de los amparos en materia penal; la tercera y la cuarta, de la materia administrativa; las dos siguientes de amparos

<sup>58</sup> *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, cit., pp. 23-27.



civiles; la séptima y octava, de los negocios laborales; y las dos últimas de los recursos de revisión y de queja contra resoluciones de trámite dictadas por los Jueces de Distrito (artículos 15 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por otra parte, el Tribunal en Pleno, que en la actualidad se integra con todos los Ministros de la Suprema Corte, según el proyecto de BURGOA, se formaría exclusivamente con los Presidentes de las Salas y el de la Corte, o sea, estaría compuesto por once miembros, los cuales tendrían toda la competencia que actualmente les atribuyen las Leyes de Amparo y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero además, una muy importante, que sería la de fijación de la jurisprudencia sobre cuestiones de inconstitucionalidad de leyes, planteadas en la vía de amparo (artículo 11, fracción XII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).<sup>59</sup>

3º Finalmente, y por lo que se refiere a los medios propuestos por este distinguido tratadista para hacer expedita la administración de la justicia federal, particularmente en lo que se refiere al juicio de amparo, se mantendría la institución del sobreseimiento por inactividad procesal, pero limitada exclusivamente a la materia civil (artículo 71, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional).

El mismo autor propone la modificación del artículo 75 de la propia Ley de Amparo, con el objeto de introducir la caducidad de la instancia, en la sustanciación del recurso de revisión, en los casos en que el acto reclamado proviniera de autoridades civiles y administrativas y no estuviera reclamada la inconstitucionalidad de una ley, siempre que no se hubiese efectuado ningún acto procesal ni realizado promoción en el término de ciento ochenta días consecutivos, así sea con el solo fin de pedir que se pronunciara la resolución pendiente en dicho recurso, con la consecuencia, de que la caducidad produciría la insubsistencia del recurso de revisión, quedando firmes el fallo o la resolución recurridos.<sup>60</sup>

b) Más recientemente, es decir, en el año de 1965, el mismo jurisconsulto Ignacio BURGOA, redactó un nuevo proyecto de reformas, que se aparta en algunos aspectos del anterior y en el cual propone un sistema para reestructurar la organización, funcionamiento y atribuciones de los tribunales federales<sup>61</sup> y que puede resumirse en las siguientes bases esenciales:

1º Mantiene su convicción de que deben suprimirse los Tribunales Colegiados de Circuito, que había expresado en su proyecto anterior, sólo que en esta oportunidad ya no persevera en su criterio de que

<sup>59</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 31 y 218.

<sup>60</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 106-107.

<sup>61</sup> *Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación*, México, 1965.

todos los asuntos deben concentrarse en la Suprema Corte de Justicia, con residencia en la ciudad de México, sino que adopta un punto de vista intermedio al del legislador de 1950 y su pensamiento precedente, y ahora considera que resulta necesario efectuar una desconcentración de la justicia federal de última instancia.<sup>62</sup>

En tal virtud, además de establecer una Sala más en la ciudad de México, que se ocuparía de conocer y resolver los amparos contra resoluciones tributarias así como los recursos de revisión fiscal (descargando de estos negocios a la Sala Administrativa, que actualmente es la que tiene un mayor recargo de labores) BURGOA propone la novedosa idea de establecer nueve Salas foráneas de la propia Suprema Corte, que tendrían competencia para decidir sobre los amparos directos y en revisión, así como de cuestiones competenciales, recursos de queja, etcétera y otros que actualmente corresponden a las Salas de la Suprema Corte, todo ello en relación con la jurisdicción territorial que les fijaría la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con el sistema de este tratadista, dichas nueve Salas de la Corte, integradas también por cinco Ministros, estarían situadas en las ciudades de Querétaro, Guadalajara, Hermosillo, Chihuahua, Saltillo, Cuernavaca, Puebla, Veracruz y Mérida, cada una de ellas con jurisdicción territorial respecto a varias Entidades Federativas, de acuerdo con lo que se establecería en la misma Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 38 y 39).<sup>63</sup>

2ª Como una consecuencia del sistema mencionado en el párrafo anterior, BURGOA pretende la reforma del artículo 94 constitucional, para que sólo se establezca el número de Ministros que deben integrar el Tribunal en Pleno, que sería de once, pero diversos de los que formarían parte de las catorce Salas que se proponen, y además los Ministros Supernumerarios que se juzguen necesarios, y que en el proyecto de la Ley Orgánica respectiva (artículo 4º), se fijan en dieciséis, dos de ellos adscritos al Pleno y uno a cada una de las Salas.<sup>64</sup>

De acuerdo con este criterio, dicho jurisconsulto considera que conforme a las necesidades actuales de la Suprema Corte de Justicia, para funcionar con cierto desahogo, debe estar integrada por *ochenta y un*

<sup>62</sup> En estas palabras puede descubrirse su pensamiento fundamental: "La desconcentración geográfica de la Justicia Federal es una medida que imperativamente debe adoptarse para lograr que su impartición sea pronta y expedita. Además, no debe obligarse al habitante provinciano a acudir a la capital de la República para atender sus negocios judiciales que radiquen en la Suprema Corte. Los Estados tienen el derecho de que ésta, como Tribunal de la Nación, opere jurisdiccionalmente dentro de su territorio y esto no es posible a través de órganos judiciales distintos de ella, como son los Colegiados de Circuito." *Op. ult. cit.*, pp. 63-64.

<sup>63</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 64-65, 135-138.

<sup>64</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 56, 76 y 114.

*Ministros titulares y dieciséis Supernumerarios, lo cual haría un total de noventa y siete Magistrados Supremos.*<sup>65</sup>

Debe señalarse que el Tribunal en Pleno, en el pensamiento de BURGOA, asumiría funciones muy importantes, puesto que tendría a su cargo la unificación de las tesis de las diversas Salas de dicho Alto Tribunal, de tal manera que además de las atribuciones que le confiere el artículo 105 constitucional, en competencia exclusiva, sería el único órgano capacitado para fijar la jurisprudencia obligatoria; y de esta manera, en el proyectado artículo 14, fracciones XIII y XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho Tribunal en Pleno decidiría los conflictos entre las tesis contradictorias u opuestas formuladas por las Salas, para establecer cuál de ellas debe prevalecer, sin afectar las sentencias en que se hubiesen sustentado; y además, determinar si los criterios seguidos por las diversas Salas en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y votadas por cuatro Ministros, por lo menos, sobre alguna cuestión o punto jurídico de interpretación de la Constitución o de alguna ley federal o local, *deben elevarse a la categoría de tesis jurisprudencial obligatoria.*<sup>66</sup>

También conservaría el referido Tribunal en Pleno, en cuanto al juicio de amparo, su competencia actual para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias de los jueces de Distrito en los juicios de amparo en los cuales se hubiese impugnado una ley por su inconstitucionalidad, o se apoye la reclamación en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, es decir, cuando se considera que existe invasión de las esferas locales o federal, respectivamente (artículo 14, fracción XII de la proyectada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Para que la función unificadora de la jurisprudencia del Tribunal en Pleno pueda ser efectiva, el referido tratadista propone el establecimiento de una Dirección de Control de Tesis —independiente de la Dirección del *Semanario Judicial de la Federación*, pero ambas adscritas al Tribunal en Pleno— cuya función consistiría en la revisión y selección de las diversas tesis sustentadas por las Salas, sometiendo al propio Pleno aquellas que estuviesen en contradicción u oposición, o bien hubiesen cubierto los requisitos para que dicho organismo supremo pudiese decidir cuáles deben prevalecer o considerarse como jurisprudencia obligatoria.<sup>67</sup>

3<sup>a</sup> Otros aspectos no relacionados directamente con el problema del rezago, pero no menos importantes, que BURGOA propone en su

<sup>65</sup> De acuerdo con nuestro sistema en vigor, existen veintitún Ministros titulares, cinco Supernumerarios y veintitún Magistrados de Circuito.

<sup>66</sup> *Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 118.

<sup>67</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 68-69, 140-141.

proyecto, se refieren a la autonomía presupuestal del Poder Judicial de la Federación, incluyendo el establecimiento de un porcentaje mínimo en el presupuesto de egresos de la Federación (1%); y la capacitación de la Suprema Corte de Justicia para presentar directamente ante el Congreso de la Unión, los proyectos de ley relativos al ramo de la justicia federal; y para todo ello propone las reformas constitucionales conducentes.<sup>68</sup>

B) Un segundo proyecto de reformas fue elaborado por los entonces Senadores Hilario MEDINA y Mariano AZUELA con fecha 24 de noviembre de 1958, de acuerdo con las bases que anteriormente había señalado el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia; y con el cual no se pretendía solucionar definitivamente el problema del rezago, sino exclusivamente establecer bases provisionales, en tanto no se realizara un estudio integral de la situación. Se proponía, en esencia, que:

a) Se atribuyera al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para que cuando lo estimara pertinente acordara que los Ministros Supernumerarios constituyeran una Sala Auxiliar, la que funcionaría en los periodos que determinara el mismo Tribunal en Pleno para resolver los asuntos que le encomendara, en la inteligencia de que los propios Ministros Supernumerarios sólo integrarían el propio Pleno cuando sustituyeran a los titulares o hubieren de participar en conflictos jurisprudenciales de la referida Sala Auxiliar con otras Salas;<sup>69</sup> y además deberían suplir a los Numerarios también en los casos de ausencia definitiva entretanto el Presidente de la República hiciera las designaciones relativas, con aprobación del Senado (párrafo final del artículo 98 constitucional).

b) Se adicionara el inciso b), de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, para establecer que no corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento del recurso de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito en los juicios de amparo administrativos solicitados contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; adición que los autores del proyecto estimaron necesaria en virtud de que de acuerdo con la jurisprudencia de la Segunda Sala del propio Alto Tribunal, se ha atribuido a la propia Sala esta clase de

<sup>68</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 48-52.

<sup>69</sup> La parte relativa del artículo 94 constitucional, establecería, que: "... El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 encomienda. Los Ministros Supernumerarios sólo integrarán el Pleno cuando sustituyan a los Ministros Numerarios o si hubieren de participar en conflicto jurisprudencial de la Sala Auxiliar con otras Salas..."

negocios por considerar que se trata de autoridades administrativas federales.

c) Además del sobreseimiento por inactividad procesal ya vigente, se proponía el establecimiento de la caducidad de la instancia, de tal manera que la carga de la promoción no recayera como actualmente, exclusivamente sobre el quejoso o agraviado.<sup>70</sup>

C) Tal vez el más discutido de todos los proyectos que se han elaborado en los últimos años para resolver el problema del recargo de labores de la Suprema Corte de Justicia es aquel redactado por el entonces Senador Rodolfo BRENA TORRES, con fecha 19 de septiembre de 1949, que pretendió una reestructuración total del Poder Judicial Federal, apoyándose en la distinción entre las violaciones directas a los preceptos constitucionales y aquellas que sólo implican la infracción a una disposición legal secundaria, pero en forma más radical que la planteada en el proyecto del Ejecutivo de 21 de diciembre de 1944.<sup>71</sup>

En efecto, el Senador BRENA TORRES pretendió configurar a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal fundamentalmente de control de la constitucionalidad, aproximándose así a la conformación y funciones de la Suprema Corte de los Estados Unidos, que por otra parte, no constituye propiamente un órgano exclusivo de justicia constitucional, como ocurre, por ejemplo, con las Cortes Constitucionales de Austria, Italia y Alemania Occidental, entre varias otras establecidas por las Constituciones de la Segunda Postguerra,<sup>72</sup> ya que se trata, en realidad, del órgano supremo de la Justicia Federal; pero su función más importante la ha desarrollado en el conocimiento y resolución de cuestiones de constitucionalidad.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> La fracción XIV del artículo 107 de la Carta Fundamental, quedaría redactada de la siguiente manera: "Cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, se decretará el sobreseimiento del amparo o la *caducidad de la instancia*, por inactividad de las partes, en los casos y términos que señale la Ley Reglamentaria de este artículo."

<sup>71</sup> Entre las críticas, muy severas por otra parte, que se formularon a este proyecto, destacan las de Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 783-785; y Mariano AZUELA, *El amparo y sus reformas*, en el volumen "El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional", México, 1961, pp. 63-82.

<sup>72</sup> Entre una gran cantidad de obras, citaremos sólo las más accesibles, como la de Mauro CAPPELLETTI, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de Héctor FIX ZAMUDIO, México, 1961, esp. pp. 63 y ss.; Otto BACHOF, *Jueces y Constitución*, trad. de Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, Madrid, 1963, esp. pp. 35 y ss.; Héctor FIX ZAMUDIO, *El juez ante la norma constitucional*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 57, enero-marzo de 1965, pp. 57 y ss.

<sup>73</sup> La bibliografía es amplísima y sólo citaremos en vía de ejemplo la tradicional obra de Charles EVANS HUGHES, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Roberto MOLINA PASQUEL y Vicente HERRERO, México, 1946, esp. pp. 86 y ss.; J. A. C. GRANT, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México,

Los puntos esenciales de este controvertido proyecto, pueden sintetizarse de la siguiente manera:<sup>74</sup>

a) Reestructuración de la Suprema Corte de Justicia, de tal manera que funcione siempre en Tribunal en Pleno integrado por once Ministros, que conocería exclusivamente de los asuntos a que se refiere el artículo 105 constitucional vigente, con la adición de que, cuando la Federación sea parte, sólo competerían a la Suprema Corte aquellos negocios en los cuales se afecten, a juicio de la misma Corte, los intereses primordiales de la Nación.

En cuanto a la materia de amparo sólo correspondería al más Alto Tribunal de la República el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en los juicios de garantías en los cuales se reclame la inconstitucionalidad de una ley federal o local; se discuta la invasión de las esferas de las Entidades o de la Federación, en los términos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional; y los incidentes de inejecución de las sentencias que otorguen al quejoso la protección federal. Finamente, también competería a la Suprema Corte conocer de las tesis contradictorias sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito para decidir cuál debe prevalecer, pero sin afectar las situaciones concretas y derivadas de las sentencias en las cuales se sustentaron tales tesis contradictorias.

Como no subsistirían los Ministros Supernumerarios, las faltas tem-

1963, pp. 29-47; Edward S. CORWIN, *The Constitution and what it means today*, Ed., de 1964, New York, pp. 140-146; Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo GALLEGU ANABITARTE, Barcelona, 1964, pp. 308-315; Antonio CARRILLO FLORES, *La Suprema Corte de Washington otra vez sobre el tapete*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 55, julio-septiembre de 1964, pp. 647 y ss., etc.

<sup>74</sup> La parte medular de la Exposición de Motivos de este proyecto, sostiene lo que sigue: "El ahogo que actualmente padece la Suprema Corte de Justicia deriva fundamentalmente de que se le ha dado competencia para conocer de los juicios de amparo relativos al control de legalidad, como Tribunal de última instancia, con descuido de su más alta función de supremo guardián de la Constitución General de la República y de nuestro régimen federal. Considero incorrecto pretender que la mayoría de los negocios se resuelvan finalmente por la Suprema Corte de Justicia, pues además del inconveniente antes dicho, obliga a los interesados a venir hasta la ciudad de México a activar el despacho de sus asuntos o a abandonarlos, con las nefastas consecuencias que pueden afectar a sus intereses gravemente o su persona. Me parece que la solución adecuada consiste en una redistribución de las esferas de competencia, librando a la Suprema Corte de Justicia del conocimiento de los juicios de control de legalidad, que pueden ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito. Estos Tribunales pueden ser aumentados en cantidad necesaria para una expedita administración de justicia, sin tener que recurrirse a modificaciones legales, siempre lentas; acercarán la justicia a los sectores interesados, en lugar de que los juicios se centralicen en la capital de la República y darán mayores oportunidades a los foros de provincia para participar en la vida jurídica de la Nación. Es conveniente fomentar la constitución y desarrollo de esos foros provincianos conocedores de las necesidades locales que reclaman la función de la justicia..."

porales superiores a un mes de los titulares (las menores no se suplirían) deben ser cubiertas por Ministros provisionales designados de la manera establecida por el artículo 98 constitucional.

Una proposición que merece destacarse del proyecto de reformas constitucionales del Senador BRENA TORRES, es aquella de acuerdo con la cual, el nombramiento de los propios Ministros de la Corte debería hacerse por turno entre funcionarios de la judicatura federal y abogados en ejercicio o con experiencia profesional en otros cargos distintos de los judiciales, procurando, además, que la Suprema Corte de Justicia se integre con profesionistas de las distintas regiones del país (artículo 95 constitucional, fracción V).

b) Todos los demás asuntos en materia de amparo se atribuyen tanto en única instancia como en revisión, a los Tribunales Colegiados de Circuito, a los cuales les corresponderían, por tanto, los negocios en los que se discutiera la aplicación de una disposición secundaria, y por lo mismo, todo el sector amplísimo del amparo judicial (artículo 107, fracción V).<sup>75</sup>

Peró también los asuntos administrativos se encomiendan a los Tribunales Colegiados de Circuito, inclusive los provenientes de las resoluciones de los tribunales administrativos dotados de autonomía en la esfera federal (es decir, únicamente el Tribunal Fiscal de la Federación), en los términos del artículo 104 constitucional, fracción I, segundo párrafo; en la inteligencia de que los particulares pueden solicitar amparo *directo* ante los mismos Tribunales Colegiados de Circuito contra las sentencias dictadas en los juicios que se tramiten ante tribunales administrativos y judiciales (estos últimos en jurisdicción concurrente).<sup>76</sup>

D) Un cuarto proyecto que merece mencionarse es el que elaboró en el mes de septiembre de 1965 el tratadista y Senador Andrés SERRA ROJAS, en el cual se proponen medios para expeditar la resolución de

<sup>75</sup> La citada fracción v del artículo 107 constitucional, quedaría redactada, de acuerdo con este proyecto, en la forma siguiente: "El amparo contra sentencias definitivas o laudos, dictados por tribunales judiciales o administrativos, por violaciones cometidas en ellos o las sustanciales cometidas durante la secuela del procedimiento, se interpondrá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito bajo cuya jurisdicción esté el domicilio de la autoridad que pronuncie la sentencia o laudo, ..."

<sup>76</sup> Este segundo párrafo del artículo 104 de la Carta Fundamental, fracción I, establecería, que: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante los *Tribunales Colegiados de Circuito*, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Los particulares podrán promover *amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito*, contra las sentencias dictadas en los juicios que se tramiten ante tribunales administrativos o judiciales."

los asuntos que corresponden al conocimiento de la justicia federal, adoptando una posición intermedia entre las radicales de los proyectos de BURGOA y de BRENA TORRES, pero con algunos aspectos que lo separan, a su vez, del elaborado por Hilario MEDINA y Mariano AZUELA.

Podemos señalar como aspectos fundamentales de este proyecto de SERRA ROJAS, los siguientes:

a) Se conserva el número de Ministros titulares y supernumerarios que actualmente establece el artículo 94 constitucional, pero con la innovación del establecimiento de *Salas Unitarias*, dentro de la propia Suprema Corte, cuyas resoluciones podrían impugnarse ante las Colegiadas, únicamente en el supuesto de que contrariasen la jurisprudencia establecida.<sup>77</sup>

También se propone que los actuales Ministros supernumerarios se constituyan en Sala Auxiliar para el despacho de negocios de las otras Salas, durante los periodos y en las materias que el Tribunal en Pleno determinase.

b) Tratándose del recurso de revisión fiscal, establecido con apoyo en la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, según Decreto de 30 de diciembre de 1946, en el proyecto que examinamos se propone una modificación a este precepto, para que dicho medio de impugnación, que actualmente se tramita ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, se encomiende su conocimiento y resolución a los tribunales federales que designen las leyes secundarias.

Un aspecto que merece destacarse es la posibilidad introducida en un tercer párrafo a la citada fracción I, del artículo 104 constitucional, del establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer de las cuestiones litigiosas contra la Administración pública, cuando lesione derechos de los particulares, en la inteligencia de que las legislaturas de las Entidades federativas establecerían idéntica jurisdicción en los asuntos de su competencia.

c) En el artículo 105 constitucional se proyecta la adición de un segundo párrafo, con el objeto de introducir en nuestro derecho constitucional, el sistema del *certiorari* establecido en 1925 en relación con

<sup>77</sup> Aunque no hemos expresado apreciaciones críticas a los proyectos anteriores, con el objeto de analizarlos posteriormente, en su conjunto, hemos de manifestar que no obstante otros indudables aciertos del distinguido jurisconsulto mexicano, esta proposición de las Salas Unitarias de la Corte constituye el aspecto más débil de su proyecto, pues además de que resulta discutible la terminología, ya que una Sala solamente puede concebirse como colegiada, debe estimarse que los motivos por los cuales se ha establecido la colegialidad en los tribunales supremos radica en la necesidad de combinar la rapidez del fallo dictado por el juez unitario en los primeros grados de la judicatura, con la serenidad, la reflexión y la profundidad que implica la colaboración de varios magistrados en la última instancia definitiva.



la competencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, y de acuerdo con el cual, dicho Tribunal Supremo puede determinar, en ciertos aspectos, cuáles asuntos tienen la importancia necesaria para motivar su intervención, y en caso contrario, remitirlos a los tribunales federales inferiores.<sup>78</sup>

En forma similar, SERRA ROJAS propone que nuestra Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su soberanía y si lo juzgara conveniente el Tribunal en Pleno, esté facultada para delegar, por medio de disposiciones generales, a los Tribunales de Circuito y Unitarios, la resolución de los asuntos que no sean facultades expresas que le son señaladas en la Constitución.

d) En cuanto a la materia de amparo, coincide con el criterio de MEDINA-AZUELA, en cuanto a adicionar el apartado b) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, en el sentido de que la Suprema Corte no deberá conocer de los amparos en revisión que se hagan valer respecto de actos derivados de las autoridades del Distrito y Territorios Federales; y también en cuanto a que la fracción XIV del artículo 107 constitucional, además del sobreseimiento por inactividad procesal, debe comprender la caducidad de la instancia, en los términos y casos que deberá señalar la Ley Reglamentaria respectiva.

e) Varias innovaciones importantes encontramos, que si bien no relacionadas directamente con el problema del rezago, son necesarias para una reestructuración del Poder Judicial Federal, entre las cuales debe destacarse la facultad del más Alto Tribunal de la República para expedir los reglamentos relativos a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación.

Pero tal vez los aspectos más relevantes se refieren al establecimiento de una carrera judicial, a través de una ley a la que debería sujetarse la Suprema Corte para designar a todos sus empleados (artículo 98 constitucional, párrafo cuarto), y también a la autonomía para el manejo del presupuesto del Poder Judicial Federal, por parte de la propia Suprema Corte; presupuesto previamente aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (artículo 98, párrafo quinto).

4. *Bases fundamentales de la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de 1965.* La relación anterior tiene por objeto, conocer los criterios más recientes de

<sup>78</sup> Sobre el *certiorari* como facultad discrecional de la Suprema Corte de los Estados Unidos para aceptar su competencia, cuando la misma no le es impuesta obligatoriamente por la ley, Cfr. Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, trad. de Ernesto WEINSCHELBAUM, Buenos Aires, 1958, pp. 311 y ss.; André y Suzanne TUNC, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, tomo II, Paris, 1954, pp. 230-231; ID. *El derecho de los Estados Unidos de América*, trad. de Javier ELOLA, México, 1957, p. 70.

acuerdo con los cuales se ha pretendido resolver el problema del recargo de labores de los tribunales federales, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, y poder así aquilatar la iniciativa que actualmente se encuentra sometida al estudio de la Cámara de Senadores, y que de manera similar a lo que ocurrió con la de 1950, tiene su apoyo en un anteproyecto de la misma Suprema Corte de Justicia, elaborado (como en 1945) por encargo del Presidente de la República, pero a diferencia de aquella ocasión, ese anteproyecto fue adoptado plenamente por el Jefe del Poder Ejecutivo y transformado así, directamente, en una iniciativa de reformas constitucionales.<sup>79</sup>

Esta iniciativa ha sido objeto de un acalorado debate por todos los sectores sociales, ya que la propia Cámara de Senadores, con una mira que debería adoptarse en todos los casos que como éste, impliquen una reforma que interesa y podríamos decir, que apasiona a todos los habitantes del país, invitó a los Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados de la República, así como a las Escuelas, Seminarios y Profesionales del Derecho, para que acudiesen a dicha Cámara a exponer sus puntos de vista sobre la referida iniciativa presidencial, que al efecto fue publicada en los periódicos de mayor circulación.

Resulta conveniente, exponer de manera breve y concisa los aspectos esenciales de la proyectada reforma constitucional y cotejarlos con los expuestos en los proyectos anteriores, con el fin de estar en aptitud de analizarlos serenamente, si tal serenidad es posible tratándose de la materia palpitante de la impartición de la justicia, y con mayor razón tratándose de la justicia más alta que puede otorgarse en nuestro país.

Podemos adelantar que el espíritu fundamental de estas reformas, como todas las anteriores, se refiere al problema del rezago actualmente existente en la Suprema Corte de Justicia, y que adopta una posición intermedia entre los criterios radicales expuestos por Ignacio BURGOA y por Rodolfo BRENA TORRES, puesto que no altera la estructura del Poder Judicial Federal, tal como actualmente se encuentra organizado; sino que únicamente descarga al más Alto Tribunal de la República de parte de su competencia, para trasladarla a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales aumentarían en número para poder aten-

<sup>79</sup> En el Preámbulo de la Iniciativa Presidencial, se manifiesta lo siguiente: "A los señores Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, me permití solicitarles la formulación de un estudio que viniera a resolver algunos problemas que afectan a la administración de la justicia, *muy principalmente el relacionado con el rezago que aqueja en forma acentuada algunas de las salas del propio Alto Tribunal* y, respondiendo a mi requerimiento, hicieron entrega de la exposición de motivos y conclusiones a que llegaron y que implican reformas tanto a diversos artículos de la Constitución General de la República como a otros de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución."

der la nueva situación; <sup>80</sup> por lo que debe considerarse, y así lo reconoce la Exposición de Motivos, que este proyecto continúa la trayectoria señalada por el legislador de 1950, al crear los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos auxiliares de la Suprema Corte de Justicia.<sup>81</sup>

a) La única modificación en la estructura del Poder Judicial Federal, y más precisamente a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución Federal, radica en la facultad que se otorga al Tribunal en Pleno para que los Ministros supernumerarios se constituyan en Sala Auxiliar con el objeto de despachar los negocios de las Salas, durante los periodos y en las materias que determine el propio Tribunal en Pleno; proposición que ya encontramos en los proyectos de MEDINA-AZUELA y SERRA ROJAS.

También se adopta el criterio expuesto anteriormente en los citados proyectos, en el sentido de que en caso de ausencia de un Ministro titular, mayor de un mes, o de carácter definitivo, la suplencia estará a cargo de los referidos Ministros supernumerarios, en tanto no se hace la designación del Ministro provisional o numerario, en los términos establecidos por el artículo 98 constitucional, que se modifica en este sentido, exclusivamente.

b) Se intenta una total reestructuración de la competencia de los asuntos que deben distribuirse entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre con el criterio de que a la propia Corte deben corresponder los asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica o social, y todos los demás enviarse a los refe-

<sup>80</sup> En la parte relativa de la Exposición de Motivos se expresa sobre el particular, que: "Es necesario conservar incólume el ámbito de procedencia del juicio de amparo para que ningún habitante de la República encuentre limitación alguna en la defensa de sus derechos primordiales, así como mantener sin cambios radicales la estructura del Poder Judicial de la Federación. Las reformas consisten en limitar la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los negocios de mayor entidad, encomendando a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número será necesariamente objeto de aumento, la tramitación y resolución de los amparos y revisiones fiscales que no revistan especial trascendencia..."

<sup>81</sup> Conviene al respecto, señalar la parte relativa de la Exposición de Motivos, en la cual se sostiene, que: "La reforma, por tanto, es una adaptación a las nuevas necesidades de la estructura adoptada desde el año de 1951, que instituyó como tribunales de amparo a los Colegiados de Circuito y sigue la trayectoria histórica de evolución de sistemas de defensa jurisdiccional de la Constitución similares al nuestro. Cuando las Salas de la Suprema Corte conozcan de asuntos de la misma materia jurídica que los Tribunales Colegiados de Circuito, conservan el control de su jurisprudencia y son ellas las que establecen la interpretación jurídica de las leyes aplicadas adoptando tesis obligatorias para los otros tribunales, lo que redunde en evidente protección de la seguridad jurídica y mantiene la unidad del Poder Judicial, y por ende, su prestigio, descargando en tribunales federales inferiores asuntos que la Suprema Corte no está en posibilidad de resolver."

ridos Tribunales Colegiados, pero transformando las bases de distribución que se establecieron en la reforma de 1950.

En efecto, de acuerdo con el sistema vigente, si se trata de amparos directos, es decir, los hechos valer contra sentencias definitivas o laudos, la distribución se apoya en el género de las violaciones, de tal manera que a los Tribunales Colegiados de Circuito les corresponde el conocimiento de las infracciones de carácter procesal y a la Suprema Corte el de las violaciones de fondo, con la única excepción de que los referidos Colegiados tienen competencia para conocer ambos tipos de infracciones, cuando se trata de resoluciones judiciales que de acuerdo con las leyes procesales ordinarias, no admitan el recurso de apelación (artículos 107, fracciones V y VI de la Carta Fundamental; 158 y 158 bis de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional).

Respecto de los amparos de doble instancia, la distribución del recurso de revisión sigue bases diversas, pues, en primer término, se apoya en la materia de la controversia, de tal manera que a la Suprema Corte de Justicia le corresponde el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en los juicios de amparo en los cuales se discuta la inconstitucionalidad de una ley o la invasión de la esfera federal o local, respectivamente; quedando comprendido también en este criterio la revisión de las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, pronunciadas en amparo directo, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley, siempre que esta decisión no se apoye en la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia<sup>82</sup> (artículos 107, fracción VIII, inciso *a*) y IX, segundo párrafo de la Constitución Federal; y 84, fracción I, inciso *a*), y II, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo).

En segundo lugar, se atiende tanto a la materia como al carácter de la autoridad demandada, y por tanto, se atribuye al más Alto Tribunal de la República la resolución de los amparos en revisión de materia administrativa, en los cuales se hubiese señalado como responsable una autoridad federal (artículos 107, fracción VIII, inciso *b*), de la Ley Suprema, y 84, fracción I, inciso *b*), de la de Amparo).

<sup>82</sup> Estos recursos, de acuerdo con la reforma a la legislación de amparo por Decreto de 30 de diciembre de 1957, son conocidos por el Tribunal en Pleno, según lo dispuesto por los artículos 11, fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en la inteligencia de que las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, dictadas en amparo directo y por las cuales se hubiese efectuado una interpretación directa de un precepto de la Constitución y siempre que no se hubiese apoyado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, son revisables, a petición de parte, por las Salas del mismo Alto Tribunal, según lo disponen los artículos 107, fracción IX, último párrafo de la Constitución Federal; 84, fracción II, de la Ley de Amparo y 24, fracción II, 26, fracción I y 27, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Un tercer aspecto se refiere también a la materia y la gravedad de las violaciones, puesto que se atribuye a la propia Corte el conocimiento de los amparos en revisión de materia penal en los cuales se hubiesen señalado como actos reclamados algunos de los prohibidos por el artículo 22 constitucional (artículos 107, fracción VIII, inciso c), de la Constitución Federal, y 84, fracción I, inciso c), de la Ley Reglamentaria respectiva).

Finalmente, todas las providencias de los Jueces de Distrito, diversas de las sentencias definitivas, dictadas en los juicios de amparo, y que admiten también el recurso de revisión, así como la impugnación de las propias sentencias en asuntos diversos de los anteriores, se encomiendan al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito (artículos VIII último párrafo, de la Carta Magna y 85, fracciones I y II, de la Ley de Amparo).

Por otra parte, debe advertirse que respecto de las controversias diversas a las que son materia del juicio de amparo y que constituyen la jurisdicción ordinaria de los tribunales de la Federación, en los términos de los artículos 104, fracción I, segundo párrafo, 105 y 106 de la Carta Fundamental; se atribuyen exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia los recursos contra las sentencias de tribunales federales administrativos autónomos;<sup>83</sup> las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte; y también los conflictos competenciales entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.<sup>84</sup>

c) Las reglas competenciales anteriores, particularmente las relativas al conocimiento del juicio de amparo, son sustituidas en el proyecto que se analiza por otras diversas, que sintéticamente resumiremos a continuación:

Tratándose del *amparo directo*, se unifica el conocimiento de las violaciones procesales y las de fondo, ya que la separación actual, ha traído numerosos trastornos, como lo reconoce la Exposición de Motivos, pues inclusive hay situaciones en las cuales los aspectos procesales y sustanciales son difíciles de delimitar, como ocurre en materia pro-

<sup>83</sup> Es decir, la llamada "revisión fiscal", cuyo conocimiento corresponde a la Segunda Sala de la propia Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los mencionados Decretos de 30 de diciembre de 1946 y 29 de diciembre de 1948.

<sup>84</sup> La mayoría de estas controversias deben ser resueltas por el Tribunal en Pleno, con excepción de los conflictos competenciales entre los tribunales de la Federación, que competen a las Salas de la propia Corte (artículos 11, fracciones I a V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

batoria, de manera que el conocimiento total del asunto debe corresponder unitariamente a un solo tribunal.<sup>85</sup>

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

1º En *materia penal* cuando la sentencia dictada por autoridad judicial del orden común condene a la pena de muerte o comprenda sanción privativa de la libertad que exceda de cinco años o se trate de sentencias dictadas por tribunales federales o militares, cualesquiera que sean las penas impuestas.

2º En *materia administrativa*<sup>86</sup> cuando se reclamen sentencias dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, en controversias cuya cuantía exceda de la que señala la Ley, en la inteligencia de que si se trata de asuntos de cuantía indeterminada, que por regla general deben ser conocidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, excepcionalmente pueden ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia, a pedimento del Procurador General de la República, cuando a juicio de la propia Corte, el caso revista importancia trascendental para el interés nacional (artículo 107 constitucional, fracción VI, segundo párrafo).

3º En *materia civil*, cuando se reclamen sentencias dictadas en apelación en controversias sobre acciones de estado civil,<sup>87</sup> o en juicios

<sup>85</sup> En relación con este problema de la separación del conocimiento de las violaciones procesales y de fondo, la parte conducente de la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial destaca que: "... Al sustrarse al conocimiento de la Corte, de acuerdo con las normas vigentes, el análisis de las violaciones al procedimiento, para encomendarlo a los Tribunales Colegiados de Circuito, tal división de jurisdicciones determinó complicaciones innecesarias y una prolongación injustificada de la tramitación y decisión final del juicio de amparo... El retorno al sistema anterior, que conserva la unidad de jurisdicción sea en favor del Tribunal Colegiado de Circuito, sea en favor de la Suprema Corte, según corresponda, entraña notorios beneficios."

<sup>86</sup> Conviene aclarar que en materia administrativa, la iniciativa de referencia propone la creación de un amparo directo, asimilando las sentencias de los tribunales administrativos autónomos, particularmente, del Tribunal Fiscal de la Federación, a los fallos judiciales, de manera similar como en la Ley de Amparo de 1935, en vigor, se hizo con los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que se equiparan a las sentencias judiciales; lo cual es correcto, ya que desde un punto de vista material, tanto las resoluciones fiscales como las laborales son plenamente jurisdiccionales, aun cuando formalmente los citados tribunales correspondan a la Administración.

<sup>87</sup> En esta materia, para fijar la competencia tratándose del estado civil y especialmente respecto de las cuestiones familiares, se han tomado en consideración factores de carácter social y no económico, y así se expresa en la parte relativa de la Exposición de Motivos: "Por ser la familia la unidad fundamental del organismo social y constituir la columna vertebral del Estado, las leyes, coadyuvando

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

4º En *materia laboral*, cuando se reclamen laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje en conflictos de carácter colectivo o por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje, en cualquier conflicto.<sup>88</sup>

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

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

1º Tratándose del *amparo contra leyes*, se conserva hasta cierto punto el sistema actual de que el recurso de revisión respectivo, tanto de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito como respecto de los fallos de los Tribunales Colegiados de Circuito cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley, que deben ser conocidos, en principio, por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia,

con principios superiores de moralidad, deben procurar garantizar en la mejor medida posible la conservación de la unidad familiar y el mantenimiento de su armonía. Las acciones de estado civil garantizan la protección de los derechos de familia, así como los derechos que por su importancia social, moral y económica deben considerarse inherentes a la misma personalidad. Por estas razones la Suprema Corte de Justicia debe conservar su intervención en los amparos promovidos contra sentencias dictadas en juicios en que las acciones de estado civil han sido deducidas."

<sup>88</sup> También en la materia laboral, el criterio para distribuir la competencia entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia se apoya en razones de carácter social, conservando el más Alto Tribunal de la República aquellos asuntos de mayor importancia desde el punto de vista de las relaciones obrero-patronales o de la economía nacional. En la Exposición de Motivos se aduce al respecto, que: "Los conflictos que de manera predominante interesan a la economía nacional, los de mayor trascendencia en atención a las industrias o empresas en que se suscitan o porque afectan a más de una entidad de la Federación, son los que la Carta Fundamental encomienda a las autoridades federales del trabajo. Es así conveniente, por razón de materia, que los juicios de amparo promovidos contra laudos de esas autoridades sigan siendo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia; mas en los que se reclamen laudos dictados por las autoridades locales, pueden pasar a los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo que se refieran a conflictos de carácter colectivo, que son susceptibles de producir importantes repercusiones en la economía nacional..."

de acuerdo con lo que se estableció en la ya mencionada reforma de 30 de diciembre de 1957; pero como la competencia del Pleno se tradujo en la práctica, en un retraso considerable en la resolución de dichos negocios, debido a la limitación del número de sus sesiones, se propone una adición a la fracción VII, inciso a) del artículo 107 constitucional, con el objeto de "conciliar la necesidad de que la calificación de la constitucionalidad de las leyes impugnadas en amparo sea hecha en segunda instancia por el Pleno de la Suprema Corte, con las exigencias de la expedición de la administración de justicia...", según se expresa en la parte relativa de la Exposición de Motivos.

De acuerdo con la citada adición, una vez que el Tribunal en Pleno establezca jurisprudencia obligatoria, según los requisitos de la Ley Reglamentaria,<sup>89</sup> los negocios similares se turnarían a las Salas respectivas, para que los resolvieran de acuerdo con dicha jurisprudencia; pero con el objeto de que la misma no permanezca estática, se faculta a las propias Salas para que den a conocer al Pleno las razones graves que pudieran existir para dejar de sustentar la jurisprudencia en un recurso de revisión en trámite, para que dicho Tribunal en Pleno resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia.

2º También se conserva dentro de la competencia del Tribunal en Pleno, los recursos de revisión formulados contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo en los cuales se hubiese reclamado la *invasión de la esfera federal o local*, respectivamente, en los términos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

3º Cuando se trate de recursos de revisión interpuestos en los juicios de amparo en los cuales se impugne la constitucionalidad de los *Reglamentos expedidos por el Presidente de la República en materia federal*, en los términos de la fracción I del artículo 89 constitucional, cualesquiera que sea la cuantía o la importancia del caso.<sup>90</sup>

4º Cuando en *materia agraria*, se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Actualmente, en los términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, para que la jurisprudencia del Tribunal en Pleno adquiera carácter obligatorio, es preciso que lo resuelto en los fallos respectivos se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros.

<sup>90</sup> La razón de esta regla de competencia, se explica de acuerdo con la Exposición de Motivos, de la siguiente manera: "... porque en ellos se debate la constitucionalidad de disposiciones de carácter federal emanados de otro Poder de la Unión, que deben ser obedecidas en todo el territorio de la República..."

<sup>91</sup> Al respecto se dice en la multicitada Exposición de Motivos que dichos recursos de revisión deben ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia: "... por-



5º Cuando la autoridad responsable en *amparo administrativo sea federal*, si se trata de asuntos cuya cuantía exceda de la que fije la ley, o de negocios que, siendo de cuantía indeterminada, revistan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendental para el interés nacional, pero lo mismo que en el amparo directo administrativo, se requiere de una solicitud del Procurador General de la República.

También se establece expresamente, de acuerdo con el criterio que anteriormente se había expuesto en los proyectos de MEDINA-AZUELA y SERRA ROJAS, que no debe corresponder a la Suprema Corte el conocimiento de los recursos de revisión de los juicios de amparo en los cuales se controviertan actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.<sup>92</sup>

6º Finalmente, se conserva la regla actualmente en vigor, en el sentido de que corresponde al más Alto Tribunal de la República el conocimiento de los recursos de revisión en los juicios de amparo en *materia penal*, en los cuales se hubiesen reclamado violaciones al artículo 22 constitucional.

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

que los conflictos agrarios que afecten a núcleos de población en sus derechos colectivos, o a la pequeña propiedad, evidentemente interesan a la consecución de la reforma agraria, que es preocupación esencial de los gobiernos revolucionarios."

<sup>92</sup> Las razones de esta última disposición son las mismas que se aducían en los proyectos anteriormente mencionados, expresándose al respecto, en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial, que: "Con esta medida se descarga a la segunda sala de los numerosos amparos en revisión en que aparecen como responsables las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales, por referirse a una circunscripción territorial determinada, no hay razón para que se lleven ante la Suprema Corte, sino que su conocimiento debe corresponder a los Tribunales Colegiados de Circuito, al igual de lo que acontece actualmente con las revisiones en los amparos en que las autoridades responsables pertenecen a la esfera local."

Como puede observarse, se siguen los mismos principios del amparo directo administrativo cuya creación se propone en las reformas que se describen, y la asimilación es mayor en cuanto a que respecto de tales recursos federales administrativos debe operar la caducidad de la instancia, que se introduce, como veremos en seguida, en la fracción XIV del artículo 107 constitucional.<sup>93</sup>

f) Otras modificaciones importantes al sistema actualmente en vigor que se proponen en el referido proyecto de reformas constitucionales son las siguientes:

1° Las reglas para el establecimiento de la jurisprudencia obligatoria, que anteriormente se establecían en la fracción XIII del artículo 107 constitucional, se trasladan al artículo 94 de la propia Carta Fundamental, por considerarse que la referida jurisprudencia no debe referirse exclusivamente a la materia de amparo, como hasta en la actualidad se ha dispuesto, sino que debe aplicarse a todas las materias de la competencia de los Tribunales de la Federación, ya que como se expresa en la tantas veces citada Exposición de Motivos: "... la jurisprudencia de los dichos tribunales puede constituirse en procedimientos distintos de ese juicio (de amparo) y que son también de su competencia."

2° Como se había venido propugnando en todos los proyectos anteriores tanto el de BURGOA, como el de BRENA TORRES, como el de MEDINA-AZUELA y el de SERRA ROJAS, se introduce la *caducidad de la instancia*, al lado del sobreseimiento por inactividad procesal, para lo cual se modificaría la fracción XIV del artículo 107 constitucional, la que quedaría redactada de la siguiente manera: "Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo (amparo en materia agraria solicitado por los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros), y siempre que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia, por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas, en los casos y términos que señale la Ley Reglamentaria."

Las razones de esta modificación son evidentes y nos remitimos a lo que expresamos con anterioridad, respecto a las graves consecuencias que en la práctica ha tenido la omisión del legislador de 1950, al

<sup>93</sup> Esta proyectada disposición nos confirma en nuestra convicción en el sentido de que la revisión fiscal —y en su caso los recursos similares que pudieran establecerse con apoyo en el invocado segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 constitucional— no es sino un amparo directo administrativo, disfrazado de una apelación federal, Cfr. Héctor Fix Zamudio, *El juicio de amparo*, cit., pp. 382-383; ID. *Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 53, octubre-diciembre de 1964, pp. 999 y ss.

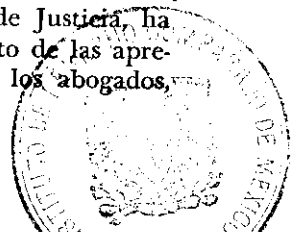
no consagrar la caducidad de la instancia tal como estaba prevista en el proyecto redactado por la Suprema Corte de Justicia en el año de 1945, estableciendo únicamente el sobreseimiento por inactividad procesal.

3° Reforma al artículo 105 constitucional, para suprimir de la competencia exclusiva de la Suprema Corte en los juicios en que la Federación es parte, lo cual ya había realizado la propia Corte a través de una tesis jurisprudencial sustentada a partir de 1954, interpretando el texto vigente del referido precepto constitucional, en el sentido de que sólo puede considerarse que interviene la Federación como parte, cuando se afectan los intereses nacionales; pero la modificación no es ociosa si se toma en consideración que dicha tesis fue interrumpida por la ejecutoria dictada por el propio Tribunal en Pleno en el juicio federal 3-962 promovido por Salvador Amieba Noriega, fallado el 8 de enero de 1963, y en el cual se estableció que siempre que figure como parte en esta clase de juicios una autoridad federal, debe considerarse que el caso queda comprendido dentro de la hipótesis del artículo 105 constitucional, y por tanto, corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin tomar en consideración la importancia del asunto.

4° Finalmente, se proponen algunas modificaciones al artículo 102 constitucional, sobre las facultades del Procurador General de la República de manera que fuera potestativa su intervención personal en los casos de diplomáticos y cónsules generales y en todos los asuntos en que la Federación fuese parte, conservándose como obligatoria sólo en relación con las controversias de carácter constitucional, relativas a la preservación del régimen federal, como son aquellas que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado; las cuales, como expresamos con anterioridad, están encomendadas exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 105 de la propia Constitución Federal.

Los motivos de esta modificación se hacen consistir, de acuerdo con la parte relativa de la Exposición de Motivos, en que: "se estima conveniente que la intervención personal del Procurador General de la República en los casos en que la Federación sea parte y en los de los diplomáticos, sea potestativa y no obligatoria, porque en muchos de esos casos el interés del Gobierno Federal no exige que su consejo jurídico intervenga en persona..."

5. *Observaciones críticas a dicho proyecto.* Como lo hemos mencionado con anterioridad, la iniciativa presidencial de noviembre de 1965, apoyada en el anteproyecto de la Suprema Corte de Justicia, ha suscitado los comentarios más encontrados y ha sido objeto de las apreciaciones más diversas, pues en tanto que un sector de los abogados,



profesores o funcionarios judiciales que han asistido a las audiencias convocadas por las Comisiones respectivas de la Cámara de Senadores, la ha considerado aceptable, con algunas modificaciones, otro sector de jurisconsultos le ha encontrado numerosos defectos, de tal manera que consideran que debe ser objeto de una completa transformación.

Resulta sumamente difícil emitir un criterio definitivo, y especialmente, proponer una solución al problema del rezago, que pueda satisfacer plenamente a todos los sectores interesados de la opinión pública, pues la posición que se adopte depende en gran parte de la convicción que se tenga sobre la naturaleza de nuestro juicio de amparo, pues ya externamos nuestro parecer en el sentido de que toda reforma al Poder Judicial Federal repercute forzosamente y necesariamente en nuestra máxima institución procesal.

El recorrido que realizamos en los números anteriores de este sencillo trabajo, nos permite concluir que todos los intentos que se han efectuado para resolver el problema del rezago en el más Alto Tribunal de la República, no obstante que asumen diversos matices, desde los muy acentuados y vigorosos hasta los más tenues, pueden reducirse a dos posiciones opuestas, partiendo de la base de que debe conservarse en toda su plenitud el ámbito de procedencia del juicio de amparo<sup>94</sup> pues el mismo Emilio RABASA que fue el adalid de la supresión del amplísimo sector del amparo judicial, reconoció en el año de 1908, que no era posible retroceder en la evolución del juicio constitucional (*supra* núm. 2) que por cierto en alguna de sus obras calificó de "degeneración o corrupción"<sup>95</sup> pues la amplitud del amparo se ha debido a factores político-sociales muy particulares de nuestra dolorosa historia constitucional y por tanto, debe estimarse irreversible.<sup>96</sup>

Estas dos posiciones irreductibles, pero respetuosas del ámbito de procedencia de nuestro juicio de amparo, son las siguientes: o se vuelve al sistema anterior, vigente a partir de mayo de 1951, o sea retornando a la Suprema Corte de Justicia su competencia para conocer en única instancia o en revisión todos los juicios de amparo, en todos sus aspectos; o por el contrario se descarga al más Alto Tribunal de aquellos asuntos que no se consideren de trascendencia fundamental, para atribuirlos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En el primer caso tiene que aceptarse forzosamente que la Suprema

<sup>94</sup> En la sesión de 16 de febrero de 1960, efectuada con motivo del Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latino-Americanas de Derecho Procesal, se aprobó por aclamación la proposición de que el amparo debe conservar sus alcances de doble control: de constitucionalidad y de legalidad, *Actas*, México, 1961, p. 258.

<sup>95</sup> *El juicio constitucional*, cit., pp. 313 y ss.

<sup>96</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit., pp. 227 y ss.

Corte de Justicia debe aumentar considerablemente el número de sus integrantes, estableciéndose las Salas suficientes para que pueda resolverse de manera expedita, el verdadero torrente de asuntos que llegarían en forma impetuosa e incontenible; equivaldría a descargar sobre el órgano supremo de la Justicia Federal el peso abrumador de todos los asuntos jurídicos del país, en su última instancia.

Por tal motivo, si se adopta este punto de vista, que también equivaldría a suprimir totalmente los Tribunales Colegiados de Circuito, tendría que reconocerse que el proyecto más pertinente sería el adoptado en su primera postura por el juriconsulto Ignacio BURGOA (*supra* núm. 3-A-a) en el sentido de que el más Alto Tribunal de la República debe contar, por lo menos, con diez Salas, para poder actuar eficazmente, pero debido al extraordinario desarrollo económico, político y social de nuestro país a partir de 1958, cuando el propio BURGOA publicó su primer proyecto de reformas, tal vez resultaría insuficiente ese número de Salas y deberían aumentarse otras, de acuerdo con las crecientes necesidades de la impartición de la justicia.

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

La iniciativa presidencial que analizamos se coloca en esta última perspectiva, pero tampoco adopta el criterio radical del Senador BRENA TORRES (*supra* núm. 3-C), pues conserva la estructura actual del Poder Judicial Federal, y dentro de la misma pretende distribuir la competencia de los asuntos de manera que la Suprema Corte de Justicia, sin alterar su composición, pueda conocer con desahogo de los asuntos que se estimaron de mayor categoría, remitiéndose los demás a los Tribunales Colegiados de Circuito, que forzosamente deben aumentar en su número, pues de lo contrario equivaldría a aliviar a la Suprema Corte de Justicia y concentrar el rezago en los referidos Tribunales Colegiados de Circuito.

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

a) Concentrando todos los asuntos, en única o segunda instancia, en la Suprema Corte de Justicia, tal como ocurría antes de las reformas de 1950, se tendría la ventaja de una estricta uniformidad de la jurisprudencia, que estaría encomendada a un solo órgano supremo, pues

aun cuando las diversas Salas pudiesen suscitar tesis contrarias o contradictorias sobre los mismos aspectos jurídicos, estas divergencias serían fácilmente resueltas por el Pleno del mismo Alto Tribunal; también se evitarían conflictos competenciales entre la propia Corte y otros Tribunales Federales, ya que indefectiblemente, todos los negocios de amparo o de la jurisdicción ordinaria federal deberían desembocar, en única o segunda instancia, en el órgano supremo de la justicia federal.<sup>97</sup>

Los inconvenientes que se presentarían saltan a la vista, puesto que sería necesario que se elevara considerablemente el número de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, configurándose así un Tribunal enorme, que debería de ir creciendo conforme al aumento de las controversias jurídicas, que lleva un ritmo acelerado, como corresponde a un país en vías de desarrollo; en la inteligencia que resulta más sencillo establecer tribunales de menor jerarquía que reformar continuamente la Constitución Federal, para elevar el número de los integrantes de la Suprema Corte; en virtud de que no es exagerado, según las circunstancias actuales, el número de noventa y siete Magistrados Supremos, comprendiendo titulares y supernumerarios, que señala BURGOA, en su segundo proyecto (*supra* núm. 3, B-b').

Además, esta centralización de la justicia federal acentuaría con mayor fuerza la macrocefalia de la capital de la República, que en los últimos años se ha pretendido descongestionar por todos los medios, y haría más patente la precaria situación de los foros locales, cuya pobreza es tradicional, debido a razones de carácter histórico y político, mismas que determinaron la necesidad de la centralización de la justicia,<sup>98</sup> y que había empezado a remediarse con la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito a partir de su establecimiento, en el mes de mayo de 1951.

Finalmente, debe tomarse en cuenta un factor de carácter social que se hace valer por los partidarios de la desconcentración de la última instancia de ciertos sectores de la propia justicia federal; o sea la necesidad de que los justiciables de reducidos medios económicos se trasladen a esta ciudad, o contraten los servicios de un abogado capitalino, para vigilar sus negocios jurídicos en la Suprema Corte de Justicia, no obstante que estos asuntos no posean una importancia econó-

<sup>97</sup> De acuerdo con Ignacio BURGOA, la supresión de los Tribunales Colegiados de Circuito originaría la simplificación del mecanismo procesal y de la estructura y competencia dentro de los que se mueve nuestro juicio de amparo, *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, cit., p. 27.

<sup>98</sup> Las razones históricas, políticas y sociales de la centralización de la justicia en nuestro país, las expusimos en nuestro trabajo, *El juicio de amparo*, cit., pp. 231 y ss.

mica o social, que justifique ese desplazamiento,<sup>99</sup> y éste ha sido uno de los factores que llevó a BURGOA, en un principio partidario de la concentración a un descongestionamiento de la misma Suprema Corte, con el establecimiento de Salas foráneas del propio Tribunal Supremo.<sup>100</sup>

b) Si partimos del segundo punto de vista, encontramos las ventajas e inconvenientes opuestos a los anteriormente relacionados; pues si se aumenta el número de Tribunales Colegiados de Circuito, con el objeto de descargar a la Suprema Corte de Justicia, se fracciona la unidad de la jurisprudencia y se produce una diversidad de tesis sobre los mismos aspectos de derecho, que resulta difícil de solucionar, tomando en consideración la dificultad de su conocimiento en toda la República, y por tanto, se puede llegar a una situación de inseguridad para los justiciables, pues no se alcanzaría uno de los objetivos de la casación —con la cual se identifica en gran parte el amparo en materia judicial— que es precisamente la unidad de la jurisprudencia en un solo órgano supremo, como lo destacó el genio jurídico de Piero CALAMANDREI, quien logró, con sus profundos argumentos, que se unificara la jurisdicción de la casación italiana, que durante algún tiempo, funcionó de manera descentralizada.<sup>101</sup>

Por el contrario, con esa descentralización, además de que los justiciables no tendrían la necesidad de desplazarse hasta la ciudad de México, se fortalecerían los foros locales y se evitaría que toda la vida jurídica del país tuviera que realizarse en la ciudad de México, tan monstruosamente desarrollada en relación con el resto del país.

Pero cualquiera que sea la posición que se adopte, lo que sí se requiere es un cambio en la situación actual, pues no es posible que la Suprema Corte de Justicia siga soportando el peso que por ahora la agobia, y que hace extremadamente difícil su tarea de impartición de la justicia de última instancia, pues aun suponiendo que todos sus integrantes tuviesen una capacidad de trabajo casi sobrehumana, no podrían resolver ya no el rezago, pero ni siquiera el número de nego-

<sup>99</sup> En la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial de 1965, se expresa en lo conducente, que: "Al distribuir entre los Tribunales Colegiados de Circuito de toda la República el conocimiento de amparos que actualmente incumben a la Corte, la proximidad de la autoridad que los juzga facilita a las partes su defensa y los servicios del foro podrán ser prestados en la misma forma tanto en la capital como en las entidades federativas."

<sup>100</sup> *Proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación*, cit., pp. 63 y ss.

<sup>101</sup> No obstante las desventajas evidentes de la casación descentralizada; de acuerdo con la situación actual de nuestro país, resulta indispensable descongestionar a la capital de la República, no sólo demográficamente e industrialmente, como se ha procurado realizar en los últimos decenios, sino también desde el punto de vista judicial.

cios que diariamente arriban al órgano supremo del Poder Judicial Federal.

La velocidad con la cual tendría que laborar la Suprema Corte de Justicia, verdaderamente a marchas forzadas para nivelar sus entradas con sus salidas, equilibrando un poco esa balanza deficitaria en perjuicio de la administración de justicia, terminaría por destruir la función primordial del más Alto Tribunal de la República, de supremo guardián de la Constitución y de las leyes federales, que requiere serenidad, equilibrio y sabiduría. Podríamos utilizar, aun cuando las consideremos un tanto exageradas, las palabras de Emilio RABASA, pensando en la actividad vertiginosa de la Suprema Corte de su época: "... su trabajo pasa a la categoría de trabajo industrial moderno, con máquina que desecha el artífice y reclama al obrero."<sup>102</sup>

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

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

Por otra parte, debemos tomar en consideración que nuestra Suprema Corte de Justicia posee una competencia demasiado amplia y realiza funciones que en otros países competen a diversos tribunales, y puede afirmarse, sin incurrir en exageración, que no existe tribunal supremo en el mundo que pueda soportar peso semejante.

Piénsese solamente que nuestro juicio de amparo es tan complejo que reúne en su seno instituciones que en otros países se reglamentan de manera independiente, pues comprende el *habeas corpus*; la protección de otros derechos del hombre consagrados en la Carta Fundamental; la impugnación de leyes inconstitucionales; el recurso de casación, y el contencioso administrativo;<sup>103</sup> sin contar con las restantes facultades que la misma Constitución atribuye a la Suprema Corte de Justicia, como todas aquellas establecidas por los artículos 104, fracción I, 105 y 106 de la Constitución, y a las cuales nos hemos referido con anterioridad; y a todo lo cual debe agregarse, como si fueran pocas las

<sup>102</sup> *El artículo 14*, cit., p. 104.

<sup>103</sup> Para la amplitud actual del amparo, Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit., especialmente pp. 376 y ss.



anteriores; la segunda instancia en los juicios agrarios por conflictos de límites, ya sea entre bienes comunales o entre terrenos comunales y ejidos (artículos 323-333 del Código Agrario, en relación con el 11 fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).<sup>104</sup>

Podemos señalar, cómo en los Estados Unidos no obstante que la Suprema Corte Federal tiene una competencia considerablemente más reducida que la nuestra, ha sido necesario el establecimiento de numerosas limitaciones para evitar que se vea ahogada de asuntos, y han sido precisamente estos filtros jurídicos, si se nos permite esta expresión, los que han hecho posible que el Tribunal Supremo de Norteamérica ocupe la situación preeminente de que disfruta en su país, y el prestigio que ha adquirido en el Mundo Occidental;<sup>105</sup> y uno de los medios que se establecieron para auxiliar a la propia Suprema Corte, fue el establecimiento de los Tribunales de Circuito de Apelación (*United States Courts of Appeals*) introducidos en 1891, y actualmente ascienden a diez, integrados por un número variable de jueces, que van de nueve a tres por cada Tribunal,<sup>106</sup> y que pueden equipararse, hasta cierto punto, con nuestros Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>107</sup>

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

La objeción fundamental, ha sido concretada por el distinguido jurisconsulto mexicano Alfonso NORIEGA, Jr., profundo conocedor de la materia de amparo, y quien en un artículo periodístico se hace eco de las observaciones de un número respetable de estudiosos, para afirmar, en primer término, que con el criterio de distribución que adopta el proyecto, “en lo sucesivo va a existir un amparo —importante y de gran

<sup>104</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano*, en el volumen: “Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, Atti della Seconda Assemblea”, tomo I, Milano, 1964, pp. 398 y ss.

<sup>105</sup> Una descripción sintética de la paulatina limitación de la competencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, especialmente a fines del siglo pasado y principios del presente, puede consultarse en la obra de Carl BRENT SWISHER, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo CHARNY, tomo II, Buenos Aires, 1958, pp. 689-691.

<sup>106</sup> Cfr. Título 28, *U. S. Code Judiciary and Judicial Procedure*, Secciones 41-48; Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, cit., pp. 93 y ss.

<sup>107</sup> Con la diferencia ostensible de que nuestros Colegiados no conocen de la materia ordinaria federal, sino exclusivamente de amparo y no sólo en segundo grado, sino también en única instancia.

cuantía— del que conocerá la Corte y éste será el caso de los ricos, de los plutócratas, de las clases pudientes, y otro amparo, de mucha menor importancia y cuantía del que conocerán los tribunales colegiados, para los pobres, los desvalidos, los de recursos económicos limitados; contrariándose, de esta manera, el principio de igualdad ante la ley sobre el que se finca nuestro sistema político...

Y más adelante agrega, el mismo tratadista, citando la autoridad de dos ilustres juristas, anteriormente mencionados, Emilio RABASA e Ignacio MARISCAL, que ... "Es contrario a los principios de nuestro derecho público, hablar de violaciones a la Constitución de primero y de segundo grados y más aún tipificar la jerarquía de la gravedad de la violación con un criterio crematístico...";<sup>108</sup> y éste parece ser también el criterio de otro tratadista mexicano, Alfonso TRUEBA, en otro artículo periodístico.<sup>109</sup>

Es indiscutible que no pueden cuantificarse las violaciones a la Constitución y que la infracción de los derechos del hombre consagrados en la Ley Suprema asume la misma gravedad en todos los casos, y además, trasciende la esfera individual del agraviado para afectar a toda la sociedad, como lo ha puesto de relieve con gran agudeza el jurisconsulto italiano Mauro CAPPELLETTI,<sup>110</sup> y esta idea ya se encontraba implícita en el artículo 33 de la Declaración de Derechos de la Constitución Francesa de 24 de junio de 1793, cuando establecía que: "Existe opresión contra el cuerpo social, cuando es oprimido uno solo de sus miembros. Existe opresión contra cada miembro cuando es oprimido el cuerpo social."<sup>111</sup>

Pero lo que sucede es que los distinguidos opositores al proyecto, parten de un punto de vista formal que no es posible compartir, aun cuando su opinión nos merezca un gran respeto; ya que no es exacto que el juicio de amparo sea un proceso estrictamente constitucional,

<sup>108</sup> *Respeto a la Constitución. El Proyecto de Reforma al Amparo*, en "Excelsior", jueves 23 de diciembre de 1965, p. 7-A.

<sup>109</sup> *Todavía es proyecto. Mejoramiento de la Justicia*, en "Excelsior", jueves 3 de febrero de 1966, pp. 7-8-A, quien considera en la parte conducente, que: "La violación de garantías individuales tiene en todos los casos la misma naturaleza intrínseca y, por lo mismo, no puede admitirse que hay violaciones de derechos constitucionales que valen o tienen una cuantía mayor o menor que otras."

<sup>110</sup> *La jurisdicción constitucional de la libertad*, cit., pp. 1-2, quien sostiene que cuando se viola un derecho del hombre se sienten afectados todos los ciudadanos y no solamente los directamente interesados; puesto que en el fondo el derecho de libertad es uno solo (o mejor dicho, está en la base y es la causa de todos los derechos), por lo que pertenece a todo hombre y su lesión hiera a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad.

<sup>111</sup> Cfr. Maurice DUVERGER, *Constitutions et Documents Politiques*, París, 1960, p. 32.

ni que se utilice sólo para tutelar los derechos del hombre consagrados en la Carta Fundamental.

Este fue el propósito de los Constituyentes de 1857, al redactar los artículos 101 y 102 de esa Ley Suprema, y en este punto podemos apoyarnos precisamente en la autoridad de Ignacio MARISCAL;<sup>112</sup> pero esta situación varió notablemente por motivos de carácter político-social, de sobra conocidos para repetirlos; y de esta manera, el ámbito de procedencia del juicio de amparo se extendió a otras materias que no son constitucionales, y en la actualidad comprende la violación de toda disposición legal, de cualquier naturaleza, por elevada o modesta que se le considere; desde los preceptos de la Constitución hasta las disposiciones de un reglamento municipal; en suma, de todo el ordenamiento jurídico mexicano, de tal manera que el inmenso campo del proceso desemboca forzosamente en nuestra máxima institución procesal.

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

Si se hubiese conservado como un proceso para proteger exclusivamente los derechos fundamentales de la persona humana, no existiría el problema que se presenta en la actualidad, pero ya hemos hablado de una evolución irreversible, que por cierto Emilio RABASA calificó de "degeneración" (*ver nota 95*); y este desarrollo es el que ha provocado la angustiosa situación que afecta a nuestra Suprema Corte de Justicia.

Lo cierto es que los derechos establecidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, deben estimarse como derechos o garantías de *carácter formal*, o sea, que no establecen una facultad de naturaleza material en beneficio de las personas que resultan afectadas por un acto de autoridad, pues lo contrario equivaldría a borrar toda diferencia entre disposiciones constitucionales y preceptos secundarios, y caería por tierra ese edificio tan cuidadosamente construido por el genio de Hans Kelsen, y que se conoce como la pirámide jurídica, apoyado en el principio de la jerarquía normativa, que ha recibido aceptación general, aunque se pueda disputar sobre sus detalles.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, reimpresso en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 21-22, México, enero-junio de 1944, pp. 219 y ss., quien además, pretendía limitar el amparo respecto de las resoluciones dictadas por los jueces federales en la materia ordinaria federal y no sólo respecto de la Suprema Corte y en la materia de amparo, p. 230.

<sup>113</sup> Esta teoría de la jerarquía normativa fue expuesta por Kelsen en numerosos trabajos, pero citaremos por vía de ejemplo su *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo GARCÍA MAYNEZ, México, 1949, pp. 128 y ss.

El mismo Emilio RABASA lo había comprendido así al estudiar, tan profundamente como ninguno lo ha hecho, el famoso artículo 14 de la Constitución de 1857, y concluir que la garantía de justicia (o de exacta o correcta aplicación de la ley), no existe como derecho del hombre, ya que: "La justicia, humanamente entendida, no es más que la recta aplicación de la ley; garantizar, pues, la recta aplicación de la ley, es garantizar la justicia; pero la justicia, que es un ideal perseguido por las sociedades, no puede ser una garantía individual asegurada en las Constituciones..."<sup>114</sup>

En tal virtud, si bien es verdad que toda violación legal se traduce en una infracción *refleja o indirecta* de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema,<sup>115</sup> no puede considerarse como un ataque directo contra normas constitucionales, pues de aceptar este punto de vista, se desaparecería toda jerarquía normativa, y la realidad nos indica que dicha jerarquía existe y que resulta indispensable para que pueda operar el ordenamiento jurídico: y además está expresamente consagrada por el artículo 133 constitucional.

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

Los proyectos que se han elaborado y la misma reforma de 1951, así como la iniciativa que se comenta, han reconocido esta diferenciación entre el control de constitucionalidad y el de legalidad, reservando a la Suprema Corte el conocimiento del primero —e inclusive en los proyectos radicales del Ejecutivo en 1944 (*supra* núm. 2-k) y el del Senador BENA TORRES de 1959 (*supra* núm. 3-C) se confiaba al más Alto Tribunal de la República exclusivamente las infracciones estrictamente constitucionales—, y por ello es que en la legislación vigente, los únicos supuestos en que son impugnables en revisión las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, dictadas en amparo directo, son cuando deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación *directa* de un precepto de la Constitución; siempre que tales decisiones no se apoyen en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, siendo precisamente este Alto Tribunal el que, en su caso, debe resolver el recurso, limitándose a las *cuestiones propia-*

<sup>114</sup> El artículo 14, cit., p. 89.

<sup>115</sup> Para el alcance de estos preceptos constitucionales, Cfr. Ignacio BURGOA, *Las garantías individuales*, cit., esp. pp. 497-502; 521-531.

*mente constitucionales* (artículos 107, fracción IX de la Carta Fundamental; 83, fracción V, y 84, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo).

En cuanto al criterio crematístico que se imputa a la iniciativa, para distribuir la competencia en materia civil y administrativa, entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, el mismo no opera sino tratándose de asuntos de carácter patrimonial; y respecto de negocios de familia y de estado civil, cualquiera que sea su trascendencia económica, se atribuyen a la misma Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con un criterio que nos parece correcto de la importancia social del derecho de familia, que se ha traducido en una serie de disposiciones francamente protectoras y tutelares de la organización familiar;<sup>116</sup> y en materia administrativa federal, cuando no exista cuantía, se adopta un principio discrecional para que el más Alto Tribunal decida si el asunto posee importancia trascendental para el interés nacional.

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

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

Para no citar sino la organización judicial del Distrito y Territorios Federales, existen en primero o único grado, jueces de paz, jueces menores y jueces de primera instancia, cuya competencia en la mayoría de los casos de categoría patrimonial, se fija por razones de carácter económico y el mismo criterio se utiliza para determinar si la sentencia es o no apelable, y no se puede considerar que esta distribución constituya una violación del principio de igualdad ante la ley, ya que lo

<sup>116</sup> Sobre la naturaleza del derecho de familia, entre otros, Cfr. Antonio CICU, *El derecho de familia*, trad. de Santiago SENTÍS MELENDO, Buenos Aires, 1947, pp. 40 y ss.; 288 y ss.; Enrique DÍAZ GUIJARRO, *Tratado del derecho de familia*, tomo 1, Buenos Aires, 1953, pp. 284 y ss.

que importa es que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades procesales y se les aplique correctamente las disposiciones legales (éste y no otro es el sentido de la llamada garantía de justicia del artículo 14 constitucional).

En tal virtud, si no puede considerarse indebido, sino por el contrario el único posible, dadas las actuales circunstancias, el principio general de distribución de negocios entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, nos permitiremos ahora hacer algunas observaciones concretas y sobre aspectos básicos, a la iniciativa presidencial, por considerar que deben reformarse ciertas disposiciones, que de la manera como aparecen en el citado proyecto, pueden ocasionar problemas, dudas o dificultar su aplicación.

1<sup>a</sup> Respecto del amparo directo contra sentencias definitivas en materia penal y tratándose de delitos del orden común, la iniciativa, para distribuir la competencia se apoya en la gravedad de la sanción establecida por la autoridad judicial común en la sentencia condenatoria; pero este criterio no es muy correcto, porque determina una serie de problemas difíciles de solucionar, ya que especialmente produciría la consecuencia, de que tratándose de los participantes de un mismo delito, si su intervención es apreciada por el juez o tribunal penal de diversa manera, y por lo tanto, imponiéndoles penas distintas; en la vía de amparo se dividiría la continencia de la causa, no obstante tratarse de la misma figura delictiva; de manera que el asunto sería resuelto por la Suprema Corte o por un Tribunal Colegiado de Circuito, según la pena impuesta a cada uno de los participantes en los mismos hechos.

Sería preferible, como se ha propuesto por algunos estudiosos en las audiencias efectuadas en la Cámara de Senadores, que se tomara como base, no la pena impuesta en la sentencia, sino la establecida en las disposiciones legales relativas, de acuerdo con su término medio aritmético, que es el principio adoptado por el artículo 20, fracción I, constitucional para la procedencia de la libertad caucional<sup>117</sup> (artículo 107, fracción V, inciso a), de la Constitución, de acuerdo con el proyecto).

2<sup>a</sup> Consideramos que debe suprimirse totalmente la llamada "reparación constitucional", así como la protesta relativa, prevista por el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, inclusive en *materia civil*, a la cual queda limitada por el proyecto presidencial.

Ya hemos expresado con anterioridad (*supra* núm. 2-d) 1<sup>o</sup>) que se trata

<sup>117</sup> Recordamos en este sentido, entre otras, las manifestaciones expresadas por la delegación del Estado de Guanajuato en su memorándum de 20 de diciembre de 1965, pp. 8-9.

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

Desafortunadamente, la práctica ha demostrado la inutilidad de este procedimiento, si tomamos en consideración, como lo advertimos en su oportunidad, que en poquísimos casos merece el calificativo de "constitucional" que se le ha dado por la jurisprudencia, y con mayor razón si se suprime en materia penal<sup>118</sup> como se propone acertadamente en la iniciativa, por lo que en realidad, la materia de esa reparación se reduce a subsanar violaciones procesales de escasa importancia, puesto que las que asumen carácter trascendental y grave, generalmente, y salvo casos excepcionales, son recurribles en el mismo procedimiento común, y las que pueden tener efectos irreparables sobre las personas o las cosas, son impugnables en amparo de doble instancia, sin esperar la sentencia definitiva, con el objeto de evitar su consumación, en los términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías.

Por otra parte, se trata de un trámite que resulta ostensiblemente anticuado dentro de la concepción moderna del proceso, que es la que en general inspira la secuela de nuestro juicio de amparo, en el cual se ha procurado limitar al mínimo las formalidades, estableciendo un procedimiento breve y sumario, que sería sumamente efectivo, si el recargo de los tribunales federales no impidiera el cumplimiento de los plazos procesales respectivos.<sup>119</sup>

3º El proyecto de reformas del Ejecutivo, presenta una innovación muy conveniente, en cuanto otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad discrecional para conocer de los amparos directos o en revisión, en materia administrativa promovidos contra autoridades federales, así como los recursos de revisión fiscal, de cuantía indeterminada —y que en principio corresponderían a los Tribunales Colegiados de Circuito, según la propia iniciativa— cuando a juicio del más Alto Tribunal de la República, tengan una importancia trascendental para el interés nacional (artículos 104, fracción I, párrafo segundo, y 107, frac-

<sup>118</sup> En materia penal, la misma Constitución, especialmente en los artículos 16, 19 y 20, enumera determinados derechos procesales del acusado, cuya infracción puede considerarse, efectivamente, como una violación *directa* a preceptos constitucionales.

<sup>119</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *El juicio de amparo*, cit., pp. 269 y ss.

ciones VI, segundo párrafo y VIII, inciso e, de la Ley Suprema, de acuerdo con el propio proyecto).

Este es el primer intento de introducir en nuestro régimen constitucional el sistema que se practica desde 1925 por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, en una esfera mucho más amplia, y que se apoya en el llamado *writ of certiorari*, y que se puede traducir como "auto o recurso de avocación", de acuerdo con el cual, tratándose de asuntos que no debe conocer forzosamente en apelación <sup>120</sup> dicho Tribunal Supremo decide de manera discrecional cuáles son los negocios que pueden estimarse de interés nacional, y en caso contrario, los remite a los tribunales federales de menor jerarquía,<sup>121</sup> en la inteligencia que es mucho mayor la proporción de aquellos que rechaza, que los que admite, y sólo de esta manera ha sido posible evitar un rezago en el más Alto Tribunal de los Estados Unidos.

Por otra parte, y en vista del magnífico resultado que ha producido en los Estados Unidos, se ha intentado introducir el propio "auto de avocación" en otros países de América, especialmente en Argentina, país que en Latinoamérica ha seguido muy de cerca, sin por eso perder su particular fisonomía, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes imperante en Norteamérica, a través de la impugnación ante la Corte Suprema Argentina, que se califica como "recurso extraordinario" (artículo 100 de la Constitución Nacional, reglamentado por la Ley núm. 48, de 15 de septiembre de 1863).<sup>122</sup>

Y precisamente para evitar que el más Alto Tribunal de la República Argentina sufra un rezago considerable, se han formulado proyectos para reformas a la referida Ley núm. 48, citándose especialmente el presentado a la Cámara en el año de 1959 por el diputado nacional Oscar LÓPEZ SERROT, que proponía una adición a dicho ordenamiento, según la cual: "Pero la apelación (en recurso extraordinario) sólo será otorgada cuando resulte de los autos que la consideración de los agra-

<sup>120</sup> El recurso de apelación, anteriormente *writ of error*, procede actualmente cuando se ha decidido, por un tribunal local, en el sentido de la inconstitucionalidad de una ley o tratado federal, o por la validez de la ley local impugnada y si se trata de una resolución pronunciada por un juez federal, cuando declara la validez de la ley federal combatida, Cfr. Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, cit., p. 311; André y Suzanne TUNC, *El derecho de los Estados Unidos de América*, p. 70; *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, cit., tomo II, pp. 205 y ss.

<sup>121</sup> Sobre los aspectos y requisitos procesales del *writ of certiorari*, tanto respecto al derecho de Florida, cuya Corte Suprema local sigue los mismos principios del sistema federal en esta materia, como en cuanto al recurso ante la Suprema Corte Federal, Cfr. Herbert A. WARREN y Samuel L. SAADY, *The procedural aspects of certiorari*, en "Miami Law Quarterly", Vol. IV, núm. 3, abril de 1950, pp. 367-379.

<sup>122</sup> Cfr. Rafael BIELSA, *El recurso extraordinario*, 2ª Ed., Buenos Aires, 1958, pp. 117 y ss.



vios en que el recurso se funde *tenga un alcance institucional que exceda el mero interés personal del apelante.*"<sup>123</sup>

En tal virtud, nada se puede objetar respecto al otorgamiento de una facultad discrecional a la Suprema Corte de Justicia de México en relación con su competencia para conocer de los asuntos administrativos de cuantía indeterminada, pero sí debe advertirse que el sistema que establece la iniciativa para plantear la *avocación*, es inadecuado y desvirtúa el sistema para que la propia Corte pueda ejercer esa atribución.

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

Lo que ocurriría en la práctica es que las partes interesadas, tanto los particulares como las autoridades demandadas, y especialmente estas últimas, acudirían al Procurador para señalarle la importancia nacional del asunto, y hasta entonces, en caso de estimarlo conveniente, actuaría el propio Procurador, con lo cual se establece un rodeo innecesario, independientemente de que el proyecto presidencial no prevé la hipótesis, cuya consagración resulta conveniente, de que los propios Tribunales Colegiados de Circuito hagan saber a la Suprema Corte de Justicia, cuando se presente la citada circunstancia en los asuntos que se tramitan ante ellos.

Debe tomarse en consideración que en los Estados Unidos, donde se tiene ya una experiencia considerable en el ejercicio de la facultad discrecional de que se trata, es el recurrente, el que debe expresar las razones por las cuales considera que la Suprema Corte debe avocarse al asunto, y en vista de estas manifestaciones, decide dicho Alto Tribunal si lo acepta o lo rechaza,<sup>124</sup> y de ninguna manera se acude al

<sup>123</sup> Cfr. Jorge REINALDO VANOSI, *Constitución, jurisprudencia y "writ of certiorari"*, en "Jurisprudencia Argentina", núm. 1862, Buenos Aires, martes 1º de marzo de 1964, pp. 1-4.

<sup>124</sup> *Revised Rules of Supreme Court. Considerations governing review on certiorari, Rules 19-31.* Cfr. WARREN y SAADY, *The procedural aspects of certiorari*, cit., pp. 372 y ss. Conviene hacer notar que en el período de sesiones de 1964, la Suprema Corte de los Estados Unidos resolvió en cuanto al fondo 114 negocios, de

Procurador General de los Estados Unidos, hasta cierto punto coincidente con el funcionario nacional del mismo nombre, para que de acuerdo con su petición, la Corte acepte el conocimiento del asunto.

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

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

c) Una observación merece la conservación del sistema establecido por la fracción XIII del artículo 107 constitucional sobre la unificación de las tesis contradictorias que pueden sustentar los distintos Tribunales Colegiados de Circuito, y entre las diversas Salas de la Suprema Corte de Justicia, sobre un mismo problema jurídico, y que de aprobarse las reformas propuestas va a asumir una mayor importancia, en virtud de que forzosamente debe aumentarse el número de los citados Tribunales Colegiados.

El sistema vigente, introducido en las reformas de 1951, guarda semejanza con la llamada "casación en interés de la Ley", tal como existe en algunas legislaciones extranjeras, entre ellas los Códigos Procesales de Italia, Francia y España, ya que con la misma finalidad de unificar la jurisprudencia, el Ministerio Público debe impugnar las resoluciones que estime incorrectas o ilegales, cuando las partes afectadas no lo hagan, pero el fallo dictado por el Tribunal Supremo de esos países, no afecta las situaciones concretas establecidas en la sentencia impugnada, y nulificada, en su caso.<sup>125</sup>

los cuales 53 se referían a cuestiones de constitucionalidad; y en cambio desechó 1,722 recursos de *certiorari*; Cfr. Paul J. MISHKIN, *The Supreme Court 1964 Term*, en "Harvard Law Review", vol. 79, núm. 1, noviembre de 1965, pp. 105 v ss.

<sup>125</sup> Cfr. Piero CALAMANDREI, *La casación civil*, trad. de Santiago SENTÍS MELENDO, Buenos Aires, 1945, tomo II, pp. 121 y ss.; Rafael DE PINA, *El recurso de casación civil en interés de la ley*, en "Temas de Derecho Procesal", 2ª Ed., México, 1951,

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

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

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

De manera que, sin abandonar la denuncia por parte de los repetidos funcionarios, en los términos de la invocada fracción XIII del artículo 107 constitucional, resultaría conveniente autorizar a las partes afectadas, para que, a través de un recurso, hagan llegar a la Suprema Corte, fundamentalmente las tesis contradictorias de los Tribunales Colegiados y eventualmente las de las Salas de la misma Corte, con la consecuencia, de que si son las partes las que plantean la contradicción, pueda modificarse el fallo en el cual se sustentase el criterio que la Corte considere equivocado, salvo que dicho fallo deba subsistir por motivos diversos.

Esto sin perjuicio de que pudiera establecerse en la Suprema Corte de Justicia un Departamento de Control de Tesis, como lo propuso Ignacio BURGOA en su segundo proyecto (*supra* núm. 3-b-2<sup>a</sup>) ya que ese organismo resultaría de gran utilidad para el registro y publicación de las tesis de los diversos Tribunales Colegiados de Circuito y de las Salas de la Corte, pero sin que pueda suplir la iniciativa de las partes interesadas en señalar las contradicciones que les afecten.

Se puede objetar que los litigantes de mala fe tratarían de convertir

pp. 11 y ss.; Secundino TORRES GUDIÑO, *La casación civil*, Panamá, 1957, pp. 158 y 191, cita las disposiciones mexicanas mencionadas como un caso de casación en interés de la ley.

este medio de impugnación en una nueva instancia para alargar indebidamente la tramitación de los juicios de amparo en los cuales han obtenido sentencia desfavorable.

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

d) Finalmente, como el amparo contra leyes es el aspecto más estrictamente constitucional,<sup>126</sup> considerándose, por otra parte, que la Suprema Corte de Justicia tiene encomendada la altísima función de guardián de la Constitución; resultaría conveniente que se estableciera la revisión forzosa de las sentencias de los jueces de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito, estos últimos en amparo directo, cuando decidieran sobre la constitucionalidad de una ley, siempre que esa decisión no estuviere fundada en la jurisprudencia establecida por la misma Suprema Corte, en los términos del artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Ley Suprema, tal como quedaría modificado de aprobarse la iniciativa presidencial; ya que todas estas resoluciones, del más elevado interés público, deben llegar necesariamente al conocimiento del más Alto Tribunal de la República y no quedar supeditadas exclusivamente al interés de las partes, o al error u omisión en que incurrieran al interponer la revisión respectiva.

El ilustre CALAMANDREI hizo la profunda reflexión de que el problema de la reforma de las leyes es ante todo, un problema de hombres, lo que significa que toda reforma legislativa debe adecuarse a las aptitudes de las personas que deben vivificar a la nueva ley,<sup>127</sup> y ésta es la preocupación que nos ha guiado al hacer las reflexiones anteriores sobre la proyectada reforma de la justicia federal mexicana, la más elevada que pueda impartirse en nuestra patria.

Esta reforma debe tomar en consideración fundamentalmente los factores humanos que deben y pueden realizarla en la práctica; en primer lugar a los Magistrados y los Jueces Federales, y también a los justiciables, especialmente los abogados, que son los colaboradores (o deberían serlo), de los propios juzgadores.

Esto significa que si no se toman en consideración las condiciones

<sup>126</sup> Cfr. Mariano AZUELA, *Aportación al estudio del amparo contra leyes*, en "Revista Jurídica Veracruzana", Jalapa, tomo VII, núm. 1, marzo de 1957, p. 7.

<sup>127</sup> *Instituciones de derecho procesal civil según el nuevo Código*, trad. de Santiago SENTÍS MELENDO, 2ª Ed., tomo I, Buenos Aires, 1962, p. 420.

sociales sobre las cuales opera la administración de la justicia federal, particularmente la jurisdicción de amparo, la reforma puede naufragar o bien sólo alcanzar una eficacia muy limitada; pero de cualquier manera no creemos, debido a la imperfección y la transitoriedad de las soluciones humanas, que ninguna reestructuración de nuestro Poder Judicial Federal pueda ser definitiva.

Por tal motivo, nos atrevemos a opinar, que la iniciativa presidencial de noviembre de 1965, que hizo suyo el anteproyecto formulado por la Suprema Corte de Justicia en el mismo año, puede llegar a producir buenos resultados, con algunas modificaciones que la perfeccionen, puesto que sigue el derrotero de la reforma de 1951, que con todos sus defectos, significó un paso adelante en la expedición de la justicia federal, y que pensar en una radical y absoluta transformación de nuestro sistema, que satisfaga todas las opiniones, será imposible; puesto que ya se ha dicho que existen dos posturas irreductibles, que no se pueden conciliar.

HÉCTOR FIX ZAMUDIO

Director del Instituto de Derecho  
Comparado de México (UNAM)