

La Reforma Judicial

La Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia cree oportuno publicar —por su trascendencia— el texto íntegro de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso, por conducto de la Cámara de Senadores, para la reforma de los artículos 73, fracción XXI, 107 y 133 constitucionales. El proyecto aprobado ya por ambas Cámaras Federales, empezará pronto a ser considerado por las Legislaturas de los Estados.

En números posteriores la *Revista* tendrá ocasión sin duda de dar a conocer los exámenes críticos de que esta iniciativa ha sido objeto; por hoy se limita a recogerla.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores.
Ciudad.

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

Fundan la presente iniciativa las consideraciones que a continuación expreso:

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

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

Aun sin sobreestimar la importancia del fenómeno jurídico, puede afirmarse enfáticamente que la facultad de administrar justicia que radica en los gobiernos, constituye para ellos una obligación primordial. De la forma como consigan que se imparta, depende no sólo su prestigio, sino la tranquilidad y seguridad de la Nación. Y en la presente etapa, tal vez más que en otra alguna, México ha menester al lado de realizaciones materiales, de una administración de justicia recta y expedita que contribuya al fortalecimiento de su espíritu y que sienta con mayor firmeza las bases indispensables para un desenvolvimiento vigoroso.

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

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

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

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

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

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

El Ejecutivo Federal repudió, por tanto, toda idea de introducir en el texto constitucional, restricciones a la procedencia del juicio de amparo; estimó como un retroceso volver al sistema consagrado en el

Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908; y consideró que, por grave que haya sido el abuso del amparo en materia civil, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha marcado y seguramente continuará marcando acertados derroteros para corregir el mal.

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

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

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

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

Si la Constitución señalara rígidamente las competencias y grados de los tribunales federales, no podría adoptarse una fórmula genérica en la que se hiciera caso omiso de la índole y magnitud de los asuntos. Establecer, por ejemplo, que la Suprema Corte tendría competencia para conocer de los amparos directos, y que los Tribunales de Circuito decidirían los amparos en revisión, sería un índice poco seguro de haber encontrado una solución plausible. Efectivamente, en un gran número de amparos directos pueden versarse cuestiones patrimoniales de poca monta en que el interés público sólo muy lejanamente esté

comprometido; y, en cambio, otros amparos indirectos —especialmente en materia administrativa— son susceptibles de afectar resoluciones o normas íntimamente vinculadas con la política general del Estado o con el bienestar común. El amparo directo únicamente significa que el asunto ha pasado por el tamiz de un tribunal; pero no siempre lo que ha sido materia de un litigio es de más trascendencia para el interés público, que lo que no lo ha sido.

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

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

No se oculta al Ejecutivo Federal que la organización y graduación de los tribunales que habrá de efectuarse en consonancia con las anteriores ideas —si es que ellas merecieren la aprobación legislativa— deberá ser materia de concienzudo estudio; pero confía en que se podrá elaborar sin perjudiciales festinaciones, un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que sienta las bases para el expedito despacho de los asuntos que le conciernen. En la elaboración de ese proyecto de ley, necesariamente habrán de tomarse en cuenta las circunstancias y detalles de todo orden que sirvan para indicar el criterio más certero a seguir, y que no podrían mencionarse en el texto constitucional, a menos de desnaturalizar su esencia.

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

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

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

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

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

Las demás modificaciones que se sugieren al artículo 107 constitucional, afectan más a la forma que a la esencia de las normas vigentes relativas al juicio de amparo, y no persiguen otro objeto que el de aclarar conceptos dudosos o incorporar al texto constitucional, fórmulas consagradas en la jurisprudencia de la Corte.

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

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

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

La fracción XXI del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión "para definir los delitos y faltas contra la Federación", estableciendo la idea central de que la propia Federación sea el sujeto pasivo del delito. Este concepto restringe la posibilidad de que se comprendan figuras delictivas que las tendencias modernas pretenden, no solamente federalizar sino aun colocar dentro del terreno interna-

cional, como sucede respecto de la trata de blancas, creando dificultades graves a la Suprema Corte para la interpretación del precepto relativo. El Ejecutivo ha creído conveniente aprovechar esta ocasión en que se inician reformas a la Constitución Federal para hacer factible que el Congreso de la Unión tenga, en la materia, una facultad más amplia y pueda definir, en lo futuro, lo que constituyan las faltas y los delitos de carácter federal.

Las consideraciones anteriores fundan la presente iniciativa de reformas de los artículos 73, fracción XXI, 107 y 133 de la Constitución General de la República, los cuales propongo a Vuestra Soberanía que queden concebidos en los siguientes términos:

“Artículo 73.—El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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

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

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

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

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

a).—Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan

ser modificados o reformados, siempre que la violación de la ley se cometa en ellos, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso de manera que influya en el resultado del fallo, si, además, se han agotado los recursos procedentes;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI.—Los actos reclamados en amparo podrán ser objeto de suspensión. Para resolver respecto de ésta se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños

o perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que entrañen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el Juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

Artículo 133.—..... Los tribunales federales se ajustarán siempre a dicha Constitución, y los de las entidades federativas observarán también esta regla, y se sujetarán, además, a las leyes federa-

les y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes locales. Los tribunales se abstendrán de aplicar las leyes que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia resulten inconstitucionales. La infracción de esta disposición será sancionada en la forma que determine la ley federal.

TRANSITORIOS :

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

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

* * *

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

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

Con ese motivo, desde la iniciación del presente sexenio presidencial, el Ejecutivo presentó una iniciativa de reformas constitucionales que merecieron la aprobación del H. Poder Legislativo y de las Legislaturas Locales, incorporando a nuestra Ley Fundamental el principio de la inamovilidad judicial. Mas para que este principio pueda dar el fruto que se persigue, es preciso considerar que esa medida debe ser complementada con otras que contribuyan a la integral solución del

problema de volver más accesibles nuestros tribunales —especialmente a las clases desamparadas— y que será menester adoptar cuantas providencias sean necesarias hasta consolidar una buena estructura de la ley y de los órganos encargados de aplicarla.

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

México, D. F., a 21 de diciembre de 1944.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Manuel Avila Camacho.