



PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DURANTE EL GOBIERNO  
DEL PRESIDENTE  
CARLOS SALINAS DE GORTARI  
(1989-1994)



PODER  
JUDICIAL  
DE LA  
FEDERACIÓN

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE EL GOBIERNO  
DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1989-1994)



PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DURANTE EL GOBIERNO DEL  
PRESIDENTE  
CARLOS SALINAS DE GORTARI  
(1989-1994)

LUCIO CABRERA ACEVEDO

Primera edición: junio de 2005  
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Av. José María Pino Suárez Núm. 2  
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 978-607-630-004-6

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

La edición de esta obra estuvo al cuidado de  
la Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PRESIDENTE: Ministro Mariano Azuela Güitrón

PRIMERA SALA

MATERIAS: PENAL Y CIVIL

Presidenta: Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas  
Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo  
Ministro Juan N. Silva Meza  
Ministro Sergio A. Valls Hernández

SEGUNDA SALA

MATERIAS: ADMINISTRATIVA Y LABORAL

Presidente: Ministro Juan Díaz Romero  
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
Ministro Genaro David Góngora Pimentel  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia



## PRESENTACIÓN

Durante el sexenio 1988-1994 se realizaron acciones tendientes a modernizar al país. Había que superar escollos, principalmente económicos, que se habían presentado en años anteriores, e impulsar el ingreso de México al primer mundo. Audaces planes gubernamentales ayudaron a la paulatina reducción de la inflación, y se instrumentó el Tratado de Libre Comercio. Estas políticas no se hubieran podido concretar sin un marco constitucional adecuado a las circunstancias. La política interna se encauzó positivamente con la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del entonces Tribunal Federal Electoral; se abolió la cláusula de gobernabilidad y se normalizaron las relaciones Iglesia-Estado.

La corriente progresista que animaba a los sectores políticos y sociales incidió en las labores del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, cuya competencia había sido reformada a fines de los años ochenta. Dejó de conocer en buena medida sobre los asuntos de legalidad, gracias a que estos eran atendidos por los Tribunales Colegiados de Circuito. No obstante esas reformas, la tarea de la Suprema Corte fue constante y se reflejó en los diferentes tomos de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Este volumen, nueva aportación del doctor Lucio Cabrera Acevedo al estudio de la historia del Poder Judicial de la Federación, cubre el Sexenio 1988-1994. Estructurado en numerosos capítulos alusivos a los momentos álgidos de esa administración y su repercusión en la impartición de justicia, esta obra ofrece generalidades y detalles de un importante periodo de la vida institucional de nuestro país.

MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL





## CONTENIDO

<b>7</b>	<b>PRESENTACIÓN</b>
<b>9</b>	<b>CONTENIDO</b>
<b>17</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>
<b>19</b>	<b>1. LA DETENCIÓN DEL LÍDER DEL SINDICATO PETROLERO JOAQUÍN HERNÁNDEZ GALICIA.</b>
<b>23</b>	<b>2. EL MINISTRO CARLOS DEL RÍO ES REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE EN 1989.</b>
<b>25</b>	<b>3. LA BARRA MEXICANA, EL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN Y VARIOS PROFESORES, OPINAN SOBRE LA SUPREMA CORTE.</b>
<b>27</b>	<b>4. EL CASO DE LOS MAGISTRADOS DE CIRCUITO EN CHILPANCINGO QUE AMPARARON AL SEÑOR BRAUN.</b>
<b>31</b>	<b>5. LA CRISIS DE LA SUPREMA CORTE POR EL CASO BRAUN DE ACAPULCO.</b>
<b>33</b>	<b>6. ALGUNAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN EL AÑO DE 1989.</b>
<b>37</b>	<b>7. SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN 1989.</b>
<b>41</b>	<b>8. COMENTARIOS SOBRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.</b>

- 43 9. LOS PROBLEMAS DE LA SUPREMA CORTE EN 1990 Y LA DESIGNACIÓN A FAVOR DEL EX MINISTRO AGUSTÍN TÉLLEZ CRUCES.
- 45 10. OPINIÓN DE JURISTAS SOBRE EL NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL DEL REPRESENTANTE EN EL VATICANO, Y RESPECTO A LA POSIBLE REFORMA DEL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN.
- 49 11. ALGUNAS TESIS DE IMPORTANCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN 1990.
- 51 12. EN MAYO DE 1990 EL PAPA JUAN PABLO II VIENE A MÉXICO Y ES NOMBRADO EL REPRESENTANTE ANTE EL VATICANO.
- 53 13. LA REPRIVATIZACIÓN BANCARIA EN 1990: LA INICIATIVA DE REFORMA Y EL DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL.
- 59 14. CAMBIOS EN LA SUPREMA CORTE EN 1991 Y LA SITUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- 61 15. OPOSICIÓN DEL SEÑOR FRANCISCO ORTIZ MENDOZA A QUE SE DESIGNE UN REPRESENTANTE EN EL VATICANO Y A REFORMAR EL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN.
- 65 16. COMENTARIOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL RELIGIOSA DE ENERO DE 1992 Y EL ESTUDIO DE RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL.
- 71 17. REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LAS OBJECIONES DE ALGUNOS DIPUTADOS.
- 97 18. EL CASO ÁLVAREZ MACHAIN Y LA SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS.
- 101 19. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SU APROBACIÓN. DISCUSIONES EN EL CONGRESO, AGOSTO DE 1992.
- 105 20. FIRMA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EL 17 DE DICIEMBRE DE 1992.
- 109 21. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE LEONEL PÉREZNIETO.
- 115 22. ENTORNO JURÍDICO DEL TLC. CONSIDERACIONES DE RODOLFO CRUZ MIRAMONTES.
- 123 23. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: ASPECTOS CONSTITUCIONALES. POR FERNANDO ALEJANDRO VÁZQUEZ PANDO.
- 127 24. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TLC. POR JOSÉ LUIS SIQUEIROS.

- 137** 25. ES RESUELTO EN PRIMERA INSTANCIA EL ASESINATO DEL PERIODISTA MANUEL BUENDÍA EN 1993.
- 141** 26. EL ASESINATO DEL CARDENAL JUAN JESÚS POSADAS OCAMPO EL 24 DE MAYO DE 1993.
- 147** 27. COMENTARIOS A LA REFORMA JUDICIAL DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993 EN MATERIA PENAL.
- 151** 28. ASESINATOS OCURRIDOS EN 1993 Y 1994. CONFUSIÓN INICIAL EN EL HOMICIDIO DE RUIZ MASSIEU.
- 155** 29. EL ASESINATO DE COLOSIO.
- 159** 30. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PLANTEADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE CIUDAD DELICIAS, CHIHUAHUA, CONTRA EL GOBERNADOR Y SECRETARIO DE GOBIERNO DEL MISMO ESTADO, Y LA SENTENCIA SOBRE EL CASO DE LA SUPREMA CORTE EN 1994.
- 183** 31. COMENTARIO A LA SENTENCIA DE 30 DE AGOSTO DE 1994 EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1/93.

## **APÉNDICE DOCUMENTAL**

### **I. INFORMES DE LOS PRESIDENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1989-1994. DISCURSOS Y CONFERENCIAS**

- 191** 1. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ. AÑO 1989.
- 201** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, CON MOTIVO DE SU REELECCIÓN COMO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2 DE ENERO DE 1989.
- 203** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA CEREMONIA DE CLAUSURA DE LA “SEMANA INTERNACIONAL DE DERECHO CIVIL”, QUE SE CELEBRÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 10 DE MARZO DE 1989.
- 205** • INFORME RENDIDO A LA COMISIÓN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN POR EL SEÑOR MINISTRO JUBILADO ARTURO SERRANO ROBLES, DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL, RELATIVO A LA VISITA QUE REALIZÓ A LA CIUDAD DE WASHINGTON, D.C. Y A LA CIUDAD DE WILLIAMSBURG, VIRGINIA, PARA VISITAR EL CENTRO JUDICIAL FEDERAL, LA OFICINA ADMINISTRATIVA DE LAS CORTES FEDERALES Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. 17, 18 Y 19 DE JULIO DE 1989.

- 211 2. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ. AÑO 1990.
- 215 • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, CON MOTIVO DE SU REELECCIÓN COMO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2 DE ENERO DE 1990.
- 217 • CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD REGIONOMONTANA. 23 DE FEBRERO DE 1990.
- 223 • PONENCIA PRESENTADA POR LOS SEÑORES MINISTROS CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CARLOS DE SILVA NAVA, EN LA REUNIÓN DE PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA DE IBEROAMÉRICA, PORTUGAL Y ESPAÑA, QUE SE CELEBRÓ EN ESTE ÚLTIMO PAÍS, EN LA CIUDAD DE MÉRIDA. 11, 12 13 Y 14 DE MAYO DE 1990.
- 229 3. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1991.
- 237 • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE EN LA QUE RESULTÓ ELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2 DE ENERO DE 1991.
- 239 • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR LICENCIADO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, CON MOTIVO DE SU RETIRO VOLUNTARIO DEL CARGO DE MINISTRO NUMERARIO Y PRESIDENTE DEL ALTO TRIBUNAL, CON EFECTOS A PARTIR DEL DÍA 31 DE DICIEMBRE DE 1990. 12 DE FEBRERO DE 1991.
- 241 • CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LOS FESTEJOS CONMEMORATIVOS DEL SESQUICENTENARIO DEL ESTABLECIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO, ACTOS QUE SE EFECTUARON EN EL ESTADO DE YUCATÁN. 16 DE MAYO DE 1991.
- 249 • DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA SESIÓN SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN DE LA QUINTA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO. 29 DE MAYO DE 1991.
- 253 • CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE EL CICLO ORGANIZADO POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CON MOTIVO DEL QUINCUGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE SU FUNDACIÓN. 28 DE AGOSTO DE 1991.

- 263** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, DURANTE LA CEREMONIA SOLEMNE CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN DEL PALACIO DE JUSTICIA FEDERAL. DICIEMBRE 11 DE 1991.
- 265** 4. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1992.
- 273** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, EN LA QUE RESULTÓ ELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ENERO 2 DE 1992.
- 275** • DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO, QRO., CON MOTIVO DEL LXXV ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. FEBRERO 5 DE 1992.
- 279** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA COMIDA QUE OFRECIÓ EL SEÑOR LICENCIADO CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL SALÓN ADOLFO LÓPEZ MATEOS DE LA RESIDENCIA OFICIAL DE LOS PINOS, CON MOTIVO DE LA TERCERA REUNIÓN NACIONAL DE JUECES DE DISTRITO. MARZO 3 DE 1992.
- 281** • DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN DEL ENCUENTRO QUE COORDINÓ LA BARRA MEXICANA-COLEGIO DE ABOGADOS, BAJO EL RUBRO: “DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA”. JUNIO 24 DE 1992.
- 285** • CONFERENCIA QUE BAJO EL RUBRO: “LA TEORÍA DEL DERECHO Y LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”, SUSTENTÓ EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL DÉCIMO SEXTO CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE PUEBLA, PUEBLA. SEPTIEMBRE 7 DE 1992.
- 293** 5. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1993.
- 301** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, EN LA QUE RESULTÓ REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ENERO 4 DE 1993.

- 303** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE LA CEREMONIA DE DONACIÓN A LA FACULTAD DE DERECHO, DEL DISCO COMPACTO QUE CONTIENE LAS JURISPRUDENCIAS Y TESIS AISLADAS QUE LOS DISTINTOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN HAN SUSTENTADO ENTRE 1917 Y 1992. MAYO 11 DE 1993.
- 305** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA CEREMONIA DE CLAUSURA DE LAS “MESAS REDONDAS SOBRE COMENTARIOS A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PENAL”. OCTUBRE 12 DE 1993.
- 307** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO GUZMÁN OROZCO, PRESIDENTE DE LA SALA AUXILIAR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, PARA DESPEDIRLO CON MOTIVO DE SU JUBILACIÓN. NOVIEMBRE 10 DE 1993.
- 309** 6. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1994.
- 315** • PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, EN LA QUE RESULTÓ REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ENERO 3 DE 1994.
- 317** • DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA SESIÓN SOLEMNE CELEBRADA EN EL AUDITORIO DEL PALACIO DE JUSTICIA FEDERAL, PARA CONMEMORAR EL CENTENARIO LUCTUOSO DE DON IGNACIO L. VALLARTA. DICIEMBRE 15 DE 1993.
- 319** • PALABRAS DE BIENVENIDA PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, CON MOTIVO DE LA CONFERENCIA QUE SUSTENTÓ EL SEÑOR DOCTOR MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. JULIO 6 DE 1994.

## II. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

- 323** 1. REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA. 27 DE JUNIO DE 1990.
- 325** 2. REFORMA SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA. ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN. 6 DE ENERO DE 1992.
- 329** 3. INICIATIVA Y REFORMAS EN MATERIA RELIGIOSA.
- 329** • INICIATIVA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

- 329** • DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 3o., 5o., 24, 27 Y 130 DE LA CONSTITUCIÓN. 28 DE ENERO DE 1992.
- 333** • LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS. 15 DE JULIO DE 1992.
- 351** 4. REFORMA EDUCATIVA AL ARTÍCULO 3o. Y 31, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN. 5 DE MARZO DE 1993.
- 353** 5. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE MONOPOLIOS, UN BANCO CENTRAL AUTÓNOMO Y OTROS. 20 DE AGOSTO DE 1993.
- 355** 6. REFORMA AL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN. 20 DE AGOSTO DE 1993.
- 357** 7. REFORMA A LOS PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO. ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993.
- 359** 8. REFORMA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. ARTÍCULOS 41, 54, 56, 60, 63, 74 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993.
- 363** 9. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 16, 19, 20 Y 119, Y DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993.
- 365** 10. REFORMA AL DISTRITO FEDERAL, AL CONGRESO Y AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ARTÍCULOS 51, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; A LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO QUINTO; 76, FRACCIÓN IX Y 119 DE LA CONSTITUCIÓN. 25 DE OCTUBRE DE 1993.
- 371** 11. REFORMA A VARIOS PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN. 19 DE ABRIL DE 1994.
- 373** 12. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 28 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN. 1o. DE JULIO DE 1994.

### III. ESCRITOS DIVERSOS

- 377** • EL INICIO DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL EN 1988.
- 379** • CUMPLE LA SUPREMA CORTE CON PROTEGER AL PUEBLO ANTES QUE INTERPRETAR LEYES.
- 381** BIBLIOGRAFÍA





## INTRODUCCIÓN

Varios políticos del Partido Acción Nacional reconocieron que había existido en el gobierno del Presidente Salinas “mayor apertura que en regímenes pasados” y elogiaron la reforma al artículo 27 constitucional para cambiar el régimen de propiedad de la tierra, así como el reconocimiento jurídico de las Iglesias y el establecimiento de relaciones jurídicas con el Vaticano. Este fue el punto de vista de Francisco Barrio Terrazas, panista y gobernador del Estado de Chihuahua; pero censuró que se haya dado demasiada libertad a los banqueros privados. Concluyó que “mi opinión del Presidente Salinas sigue siendo buena”.<sup>1</sup>

En cambio, Porfirio Muñoz Ledo dijo que “aparte de Lázaro Cárdenas, ningún Presidente de la República, en la etapa revolucionaria, ha transformado tan profundamente al país como Carlos Salinas. Sin embargo, son polos opuestos”.<sup>2</sup> Y Cuauhtémoc Cárdenas dijo a la revista española *Cambio 16*, que “El objetivo de la gestión económica es fortalecer a grupos financieros y de especuladores, en donde se encuentran altos funcionarios del país, los más allegados al poder...”<sup>3</sup>

Dentro de varias reformas a la Constitución destaca la de los artículos 16, 19, 20 y 119, así como la derogación de la fracción XVIII del 107, pues se refieren a aspectos de las garantías de los inculpados. Entraron en vigor poco después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993. En todo proceso penal e incluso en la averiguación previa el acusado tiene que tener un abogado defensor durante todas las diligencias y, además, fueron limitadas las facultades del Ministerio Público.

En 1994, poco tiempo antes de concluir su sexenio, el hermano del Presidente de la República, Raúl Salinas, tenía una situación oscura debido a su amistad con Manuel Muñoz Rocha, como presunto autor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu y en el Senado era señalado públicamente como uno de los principales beneficiarios de la privatización de la banca.

El Ministro de la Suprema Corte, Miguel Montes, fue designado para investigar el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y Muñoz Ledo lo señaló como un “abogado tramposo al

---

<sup>1</sup> Luis Alberto, García Orosa, *El Salinato y su saldo*, México, Edamex, 1995, p. 88.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 89.

<sup>3</sup> *Cambio 16*, enero 4 de 1993.

servicio del gobierno”.<sup>4</sup> Aun siendo falsa esta afirmación, de cualquier modo la designación no fue buena para el Alto Tribunal.

Sin embargo, la Suprema Corte continuó laborando normalmente y resolvió casos importantes que trascendieron al futuro. Por ejemplo, la sentencia en la controversia constitucional que fue planteada por el ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, contra el gobernador del Estado, Barrios Terrazas, sobre el derecho a cobrar por el servicio del Registro Civil. El fallo fue a favor del ayuntamiento por mayoría de votos. Pero este caso fue un precedente importante para las reformas que fueron hechas en diciembre de 1994 por el Presidente de la República Ernesto Zedillo, que advirtió la necesidad de regular con más precisión el artículo 105 de la Constitución, respecto a las controversias constitucionales, así como que era indispensable crear nuevos medios de protección constitucional, como fue el caso de las acciones de inconstitucionalidad.

La realidad política había cambiado en 1994 y el sistema de gobierno por un partido único había terminado. Por ello era indispensable crear nuevos medios jurídicos para resolver los conflictos que se provocaran en entidades gubernamentales que pertenecieran a distintos partidos políticos. Además, era necesario que hubiese un tribunal que pudiera decidir legalmente los procesos electorales.

Esta fue la tarea del Presidente Zedillo de 1995 al año 2000, cuando hubo reformas constitucionales de gran importancia para el Poder Judicial de la Federación.

Colaboraron en el estudio de este libro las licenciadas Maricela Delgadillo y Patricia Cabrera Petricioli, así como María Luisa Quiñones Morales y, en especial, la licenciada en Informática Roxana Anel Valdez Cano, sin cuya ayuda no hubiera podido concluirlo.

---

<sup>4</sup> Revista *Proceso*, 21 de noviembre de 1991.

## 1. LA DETENCIÓN DEL LÍDER DEL SINDICATO PETROLERO JOAQUÍN HERNÁNDEZ GALICIA

Se pueden cuestionar las razones de la detención de Joaquín Hernández Galicia y sus allegados en la dirección del sindicato petrolero. Se pueden, incluso, abrigar serias dudas y fundados temores sobre las implicaciones del golpe del 10 de enero de 1989 para los trabajadores o, sobre todo, para las libertades y la posibilidad de ejercerlas por parte de la oposición de hoy y de mañana. Todas esas dudas, inclusive, pueden llegar a conformar un motivo suficiente para no apoyar al gobierno que llevó a cabo una medida intrínsecamente saludable pero desvirtuada por sus razones, intenciones y métodos, comentó Jorge G. Castañeda.

Sin embargo, la eliminación de La Quina podía propiciar una democratización sindical y un combate en serio contra la corrupción. Nadie duda que La Quina ha tenido una dirección corrupta, antidemocrática y violenta que ha gobernado los destinos del sindicato petrolero desde hace muchos años. La Quina es indefendible y no debe haber reserva, vacilación o duda sobre su detención. Esa defensa puede costarle muy caro a quienes la enarbolen por ser infundada.

En general la aprehensión de La Quina fue bien vista, ya que la detención de los dirigentes del sindicato petrolero, y el fin de la dictadura quinista del sindicato, fue algo positivo. El charrismo sindical en México ha sido el principal obstáculo para la organización autónoma de los trabajadores. Los llamados charros han sido los principales aliados del gobierno y del PRI desde los años cuarenta. Las contradicciones internas propias de un sistema político obsoleto lo llevan a actos casi suicidas. Es extraño que el propio sistema y sus productos más puros sean quienes les asesten los más severos golpes a quienes más le deben. Pero no es posible apoyar o defender a los charros sólo porque el gobierno los ataca.

Castañeda consideró que si el gobierno no actuaba contra La Quina, Jonguitud y el Congreso del Trabajo en su conjunto, se vería frenado. La modernización autoritaria implica flexibilidades, márgenes de maniobra y transformaciones, todas ellas incompatibles con la estructura actual del sindicalismo oficial, de la industria paraestatal y de la legislación laboral. Nadie esperaba que Salinas actuara tan pronto ni con tanta firmeza, pero sí se sabía que la opción era el enfrentamiento.

En opinión de Castañeda,

... la inexistencia de cualquier sindicato sería lo ideal para muchos tecnócratas en el poder para hacer de la industria nacional una gran maquiladora. Pero eso, además de ser inaceptable e inmoral, no va a ser posible. Convendría recordar que el charrismo surge en respuesta a las

demandas de la industrialización alemanista de contar con un movimiento obrero domesticado, golpeado y comprado. Las demandas de la modernización salinista no son muy distintas: ¿quién si no los charros aceptarían un aumento salarial del 8%? La democratización de los sindicatos equivale a su radicalización laboral y a su ‘cardenización’ política.

Concluyó Castañeda que esta vez no sería tan fácil, como en ocasiones anteriores, limitar la lucha contra la corrupción y la arbitrariedad, con violencia solamente al blanco que el gobierno haya escogido. Existe un indudable apoyo a la medida entre las clases medias, no porque La Quina no jaló parejo con Salinas, sino porque es un símbolo de corrupción y violencia. Existen más símbolos de corrupción y violencia en México, tan corruptos y tan violentos como La Quina. Quien sabe cuántas cabezas de la iniciativa privada y del alto funcionariado nacional esté dispuesto Carlos Salinas a entregar a una opinión pública sedienta de justicia y harta de transas, engaños y medidas a medias.<sup>1</sup>

En vísperas de su caída, el domingo 8 de enero, Hernández Galicia encabezó una multitudinaria asamblea de la Sección Uno en el centro de Convenciones del sindicato, conocido como “Quinadome”. Ahí reiteró la advertencia que había hecho al salir de su saludo a Salinas de Gortari, en el sentido de que no permitiría que un solo milímetro de la industria petrolera se entregara a los particulares. “Iremos a la huelga si se intenta entregar a la iniciativa privada nacional o extranjera los recursos de la nación”, advirtió.

Su fogoso discurso, preñado del tono paternalista que siempre lo caracterizó, vino a ser a la postre una suerte de “testamento”.

“Cuiden su trabajo —dijo a los petroleros—; sigan el ejemplo de sus padres, sean leales con ellos y no los abandonen. La gratitud es bello atributo, y la lealtad, la defensa de la rectitud y de la honestidad...”

Insistió luego en la denuncia contra Mario Ramón Beteta, pues aseguró tener “pruebas contundentes” acerca del alquiler “fraudulento de barcos petroleros”; dijo:

En febrero de 1985, el anterior director Beteta nos engañó al plantearnos la mexicanización y modernización de la flota petrolera, nos habló de mejorar los 36 barcos de gran tonelaje a 60 y de los 200 de flota menor a 150, pero totalmente nuevos, por eso hasta aceptamos que 25% de los barcos alquilados se convirtieran en mexicanos, si la mayoría de los barcos de PEMEX se compraban nuevos para garantizar la vida de nuestros marinos y la tranquilidad de sus fuentes de trabajo; pero el desaliento del engaño nos hizo volver a la lucha y vimos que mientras nos amarraban cuatro barcos de Pemex, el ex director y el subdirector autorizaban una promesa de contrato por doce barcos a diez años, sin tener permiso de asignación.

Aseguró La Quina que el sindicato “tiene años limpiando por dentro su estructura” y dijo que “ya es justo que PEMEX también lo haga, pues el Pemex de Lázaro Cárdenas y la nación es honesto, las sinvergüenzas son de los hombres y no es justo que se les manche”. Agregó: “Sindicato y nueva administración debemos demostrar al nuevo gobierno que preside nuestro amigo Carlos Salinas de Gortari, que el Pemex de siempre es leal, patriota y fiel a la nación”.

Ya para terminar, La Quina dijo a más de 120 000 petroleros ahí reunidos:

“Compañeros, soy un hombre que desde 1945, que quedé de planta, juré estar siempre con el sindicato. Con mucha honra, mi dinero me lo he ganado en muchos años de esfuerzo, limpiamente. No tengo de qué avergonzarme, y por eso también el sindicato tiene muchos recursos, porque no hemos permitido que se los roben y cuando ha sucedido los hemos metido a la cárcel”.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 16 de enero de 1989. Artículo de Jorge G. Castañeda.

Y remató:

“Amigos, amigas: ayudaremos al gobierno, pero el sindicato petrolero estará siempre en primer lugar, con todos los obreros, con todas las clases populares, con la Patria”.

Dos días después, un centenar de soldados tomaba su casa por asalto y lo apresaba.<sup>2</sup>

Tanto Hernández Galicia como otros líderes petroleros fueron a prisión en la ciudad de México ante el Juez Octavo de Distrito en Materia Penal.

Su segunda semana en prisión trajo a los líderes petroleros sólo malas noticias. Todos los consignados fueron declarados formalmente presos y a algunos de ellos se les agregaron nuevos cargos y se anunciaron investigaciones sobre más supuestos ilícitos cometidos por La Quina y sus socios.

El miércoles 17, Joaquín Hernández Galicia, La Quina, preso común número 145, fue declarado formalmente preso por el Juez Octavo de Distrito en Materia penal. Dos días antes se le había dado igual dictamen a los 43 detenidos del martes 10, entre ellos Salvador Barragán Camacho, José Sosa, Sergio Bolaños y Julio Santoscoy Perea.

Mientras La Quina se negaba a firmar su auto de formal prisión, la PGR informó que se comenzaron a investigar nuevos presuntos delitos del líder moral de los petroleros, entre ellos, el de evasión fiscal e introducción ilegal de aeronaves con valor superior a los 10 millones de dólares.

Hernández Galicia fue procesado por los delitos de homicidio calificado en la persona de Gerardo Zamora Arriola, introducción ilegal de armas reservadas a la Armada y el Ejército, acopio de las mismas y resistencia de particulares.

En el hospital donde se recuperaba de un infarto, Salvador Barragán Camacho fue notificado del “auto de término constitucional por medio del cual se le decretó formal prisión por el delito de acopio de armas”. A Barragán también se le investigaba por enriquecimiento inexplicable, después de habersele encontrado dólares y joyas por miles de millones de pesos en la cajuela de su auto.

Sergio Bolaños y Julio Santoscoy Perea fueron acusados y declarados formalmente presos por el delito de defraudación fiscal.

Obtuvieron la libertad bajo fianza 28 de los detenidos, entre otros: Antonio Torres, Raúl Santoscoy, Domingo Ayala, Guillermo González, José Villamil, Juan Rodríguez, Justo Calderón, Rodolfo Pacheco, Magdalena Zamora, Ramón Sánchez, Rafael Zúñiga, Leonardo Ortiz y José T. Sánchez, todos miembros de la guardia personal de La Quina.

Tres fueron los acusados por homicidio aparte de La Quina. Estaban implicados Mauro Estrada Cruz y Carlos Anselmo Calderón, sus guardaespaldas personales. La defensa, encabezada por Ricardo Franco Guzmán, había prometido pruebas “espectaculares” a favor de sus clientes. Sin embargo, los abogados de La Quina no consiguieron más prueba que un acta notarial dada a conocer por los medios una semana antes y agregaron grabaciones y reportajes periodísticos que, según ellos, liberaban a La Quina de responsabilidades.

El 16 de enero la Procuraduría General de la República informó que desde el día de su detención se inició una amplia investigación sobre los recursos económicos de los líderes petroleros, y advirtió que en breve se pediría el congelamiento de las cuentas de La Quina, Barragán, Bolaños y Ortega Kuri en el extranjero, que, según la institución, son de “varios miles de millones de dólares”. Estas pesquisas podrían dar como resultado nuevos cargos contra los detenidos.

Declarados los autos de formal prisión, el abogado de La Quina dijo que podría haber hasta dos mil careos.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Revista *Proceso*, 23 de enero de 1989.

<sup>3</sup> *Idem*.



## 2. EL MINISTRO CARLOS DEL RÍO ES REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE EN 1989\*

Sin el apoyo unánime de los Ministros, Carlos del Río Rodríguez fue elegido por cuarta ocasión como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que ocupa desde 1986.

Con 14 votos de los Ministros, cuatro que votaron por Santiago Rodríguez Roldán y tres abstenciones, Del Río fue investido ayer por cuarta vez consecutiva como titular del Poder Judicial Federal, ahora para 1990.

En la primera sesión del Pleno de la Corte se llevó a cabo la votación directa y secreta de los 21 Ministros Numerarios, por lo que no se conoció quiénes apoyaron a Rodríguez Roldán y los que se abstuvieron.

Antes de levantarse la sesión plenaria pública, Del Río enfrentó la resistencia cuando se votó por la elección de los dos Ministros integrantes de la Comisión de Gobierno y Administración de la Corte.

Fausta Moreno Flores y Juan Díaz Romero rehusaron volver a encargarse de los asuntos administrativos, porque el reelegido presidente propuso a los Ministros Atanasio González Martínez y Felipe López Contreras, decano de la Corte, para ocuparse de esa cartera.

El Ministro Del Río planteó estudiar nuevos métodos para incrementar el despacho del Pleno y evitar que “pueda presentarse el espectro del rezago”; además de proponer la conveniencia de expedir un nuevo reglamento interno de la Corte, con modernos procedimientos.

Hizo un breve balance de las tareas de la Corte en 1989, y admitió que se desahogaron un menor número de casos, a pesar de haber sesionado en más ocasiones que en 1988, pero aclaró que ello se debió a la complejidad y decisiones de mejor calidad de los asuntos tratados.

Del Río insistió en la automatización del sistema judicial federal y en la aplicación eficiente del presupuesto, e informó sobre la creación, en este año, de cuatro Tribunales Unitarios, cuatro Tribunales de Circuito y diez Juzgados de Distrito.

Finalmente informó que están previstos aumentos de sueldo a los trabajadores del Poder Judicial Federal, acordes con el costo de la vida y la ley.

---

\* *El Universal*, 3 de enero de 1989.





### 3. LA BARRA MEXICANA, EL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN Y VARIOS PROFESORES, OPINAN SOBRE LA SUPREMA CORTE\*

En el juicio popular que hoy se hace al Poder Judicial Federal, el presidente de la Barra de Abogados, Javier Quijano Baz, considera que no es conveniente generalizar cuando alguien falla en un cuerpo. “El hecho de que algunos Magistrados hayan desviado su camino no significa que todo el Poder Judicial esté mal. En todo caso las fallas son humanas y no de la institución”.

Dijo que la renuncia del Presidente de la Corte no es necesaria. “En general ha manejado bien las cosas, aunque sus relaciones públicas estén por los suelos. Su trato es sumamente áspero”.

Santiago Barajas Montes de Oca, coordinador del área de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, no se atreve a asegurar que haya supeditación del Poder Judicial al Ejecutivo. Esos, dice, son los entretelones que se desconocen.

Aun así, el abogado, que tiene más de 20 años de experiencia en el Poder Judicial —fue colaborador de Alfonso Guzmán Neyra, expresidente de la Suprema Corte de Justicia—, piensa que la selección de los Ministros en algunos casos se ha hecho más con criterio político que con criterio jurídico.

Sin personalizar, Barajas Montes de Oca asegura que esas personas son las que tienen estrecha relación con el Presidente de la República en turno, quien está facultado constitucionalmente para nombrar a los Ministros.

Lo que sucede con ello —deduce— está a la vista. Los errores cometidos por algunos funcionarios “ponen en entredicho la honorabilidad de todos los que integran el Poder Judicial”.

Para evitar esta situación, el investigador universitario propone, además de profesionalizar la carrera judicial, una selección más estricta del personal. “Todos los Ministros deberían elegirse de los Tribunales Colegiados, una vez probada su capacidad, su conducta y sus conocimientos”.

“La actitud de unas cuantas personas no puede destruir una institución tan noble como el Poder Judicial”.

Técnicamente pueden existir violaciones formales y de fondo. Conforme a la ley, los Magistrados deben resolver primero las violaciones formales y reservar las de fondo. Esto preserva la jurisdicción del Tribunal, para que se cumpla la ejecutoria.

---

\* Tomado de la Revista *Proceso*, 6 de febrero de 1989.

Efraín Polo Bernal dijo que la grandeza del juzgador estriba en ser humano y en ser justo. Sólo así se logra la independencia.

El doctor Humberto Briseño Sierra, presidente del Instituto Panamericano de Derecho Procesal y catedrático de la Universidad Iberoamericana, siente que “el escándalo a propósito de la Corte se debe a que la gente está ávida de conocer anomalías. En el Poder Judicial las ha habido desde Roma. Eso no quiere decir que debamos aceptarlo ni mostrarnos conformistas”.

Las anomalías no dependen sólo de lo jurídico, sino también de la situación económicosocial, de la vida de sobresalto y de inseguridad”.

Para él, la inmoralidad de los funcionarios es inaceptable, “Pero no creo que todo lo sucedido se relacione directamente con el Presidente de la Corte”, a quien considera competente y honesto, aunque “debe tener mayor cuidado en lo que dice. No debe haber declaraciones de la judicatura. La sentencia lo dice todo”.

Briseño Sierra ha pugnado desde hace muchos años por la implantación de la carrera judicial “pues es mejor que el nombramiento por el Presidente de la República y el aval del Senado”.

La Suprema Corte “juega un papel político importantísimo, como que estudia las leyes, pero lo que el gobernado quiere es un buen juez. Por eso es insustituible la carrera judicial”.

Sobre el crecimiento de la función judicial, explica que ha traído consigo una multiplicación de criterios. La creación de más Colegiados “significa discrepancia de criterios, errores, burocracia y complicaciones”.

Mariano Azuela Güitrón expresó que los problemas del Poder Judicial derivan del crecimiento que ha tenido en los últimos años.

La estructura judicial ha crecido aceleradamente —anotó—, provocando con ello problemas de diversa índole que “exigen medidas que corrijan desviaciones personales e institucionales”.

Desechó que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia sea electo por el Presidente de la República, y negó las acusaciones públicas de que la Suprema Corte esté integrada por políticos ajenos a la función jurisdiccional.

Precisó: catorce Ministros provienen del Poder Judicial Federal; tres, del Tribunal Fiscal de la Federación; uno, del Tribunal Superior de Justicia del DF; uno, del Tribunal Militar, y siete de diversas áreas jurídicas de la administración pública.

Termina así: “Los funcionarios del Poder Judicial de la Federación como seres humanos están sujetos a errores, pero sin desconocer que pueden existir situaciones indebidas, las cuales deben denunciarse y comprobarse, en general en toda la República dan prueba diaria de esforzarse por contribuir a una buena administración de la justicia”.

#### 4. EL CASO DE LOS MAGISTRADOS DE CIRCUITO EN CHILPANCINGO QUE AMPARARON AL SEÑOR BRAUN

El caso de los exMagistrados que otorgaron el amparo de la justicia al homicida Alejandro Braun Díaz —sentenciado a 30 años de prisión como responsable del secuestro, violación y muerte de la niña de seis años Merle Yuridia Mondain Segura— no se ha cerrado.

El Juez Décimo de Distrito en Materia Penal, Amado Guerrero Alvarado, declaró formalmente presos a los exMagistrados Gilberto Arredondo Vega y Eufemio Zamudio Alemán, sin derecho a fianza, como presuntos responsables de los delitos de cohecho y contra la administración de justicia.

Ambos servidores públicos incurrieron en responsabilidad administrativa y en violaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al pronunciar la sentencia de amparo directo 198/88 que promovió Braun Díaz, a través de su abogado Enrique Fuentes León.

Los Magistrados, tras su detención, reconocieron en su declaración ante el Ministerio Público Federal haber recibido fuertes sumas de dinero del licenciado Enrique Fuentes León. Según la Procuraduría General de la República, cada uno recibió 78 millones de pesos. Posteriormente, al comparecer ante el Juez, ambos negaron haber recibido cantidad alguna.

Previamente la Suprema Corte de Justicia ordenó, el jueves 12, su destitución para dejar en manos de la PGR ejercitar la acción de la justicia en respuesta a una denuncia formulada por los padres de la menor.

La Comisión Instructora de la Suprema Corte, que propuso la destitución de los Magistrados, comprobó que el 30 de noviembre, en una primera sesión, los Magistrados Juan Vilchis Sierra y Gilberto Arredondo votaron contra el proyecto que presentó el Magistrado José Luis Gómez Molina, en el que se concedía el amparo a Braun Díaz.

Conforme a la ley, en ese momento se debió designar a uno de los dos Magistrados que había votado por la no concesión del amparo, para redactar la sentencia en tales términos. Sin embargo, el Magistrado Arredondo Vega presentó posteriormente un nuevo proyecto de sentencia en el que concedía el amparo, contando para ello con el voto del nuevo Magistrado Eufemio Zamudio Alemán, que a menos de una semana de asumir el cargo apoyó la opinión del ponente en el proyecto que se formalizó el 8 de diciembre.

Así, Braun Díaz abandonó la cárcel de Acapulco, donde permanece detenido José Refugio Cortés Juárez, acusado de los mismos delitos.

Cortés Juárez, empleado de Braun Díaz, en un principio declaró, y consta en la averiguación previa, que mató a la menor por órdenes de Braun Díaz; sin embargo, entrevistado por el corresponsal Andrés

Campuzano, narró lo que sucedió en octubre de 1986. Paso a paso y en detalle, reconstruyó la historia de cómo entre él y su patrón secuestraron a la menor y la forma en que la drogaron y asesinaron.

“Yo y Alejandro Braun matamos a la niña Merle Yuridia... entre los dos la estrangulamos; yo le apreté el cuello con la blusa y él, con sus manos, la remató...”

La pequeña Merle Yuridia desapareció la tarde del 21 de octubre de 1986, en el Barrio de la Costa Azul, cerca de su domicilio. Ese día salió a pasear a su perro. Cuatro días después fue encontrada muerta en un lote baldío del mismo barrio.

José Refugio relató que la tarde del 21 de octubre estaba dentro de la casa de su patrón cuando sus perros se inquietaron al paso de una niña que paseaba con su perrito. Al oír los ladridos, la pequeña se detuvo ante la puerta y

yo la invité a que pasara a acariciar los perros... por una de las ventanas se asomó Braun. Estaba borracho. Me ordenó que encerrara a la niña en el cuarto de servicio. Así lo hice. Por la noche él se metió al cuarto, la drogó y entre los dos la amarramos. Así fue en todo ese tiempo; por las mañanas y las noches de esos cuatro días, Alejandro le daba drogas y abusaba de ella... yo nada hacía, pues sólo acataba órdenes. La noche del 24, de nuevo me ordenó: 'sácala de aquí y llévatela'. Le obedecí y llevamos a la niña a un terreno baldío, que está a dos cuadras de la casa, y ahí la matamos.

La versión del mozo, en el sentido de que Braun Díaz en todo momento mantuvo drogada a la menor, sirvió para que la Procuraduría General de la República presentara nuevos cargos contra el homicida, por delitos contra la salud.<sup>1</sup>

Conforme a derecho, Braun Díaz no podía ser de nueva cuenta enjuiciado por los mismos delitos, aun cuando el amparo que se le concedió y por el que obtuvo su libertad estuviera plagado de irregularidades jurídicas.

El Juez Segundo de Distrito en Acapulco ya libró una orden de aprehensión contra Braun Díaz, quien se presume se encuentra en Estados Unidos, por delitos contra la salud.

Los hechos no se quedaron en mero escándalo, como en otras ocasiones. Dos Magistrados de Circuito de Chilpancingo fueron destituidos y consignados penalmente, porque otorgaron el amparo de la justicia federal a un homicida.

Cuerpos colegiados, juristas, asociaciones de abogados y diputados federales revivieron viejas demandas: que los miembros del Poder Judicial cumplan cabalmente con sus funciones. Columnistas y articulistas, en la prensa, pidieron la cabeza de los Magistrados.

Braun asesinó a la niña Merle Yuridia, hija del matrimonio de Jacques Mondain y su esposa. Braun era un drogadicto y solamente un Magistrado le negó el amparo, pues estaba comprobada su responsabilidad en el asesinato. A pesar de que era clara su responsabilidad, era cosa juzgada la sentencia que lo amparó y Braun quedaba libre.

El padre de la niña asesinada por Braun dice que éste es un enfermo mental, que seguramente asesinará a más personas. El Juez Cuarto de lo Penal en Acapulco, Héctor Mancilla Calvo, lo había sentenciado a 30 años de cárcel, lo cual fue confirmado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero.

Esto significa que la justicia federal puede ser peor e inferior que la justicia de los Estados. Por ello, la reforma judicial de 1987 —que entró en vigor en enero de 1988— del Presidente Miguel de la Madrid, por la cual los Tribunales Colegiados de Circuito resuelven en última instancia, como antes lo hacían las Salas de la Suprema Corte, debe ser supervisada cuidadosamente.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 30 de enero de 1989.

Con la mirada en el piso, los ojos enrojecidos y la expresión triste, Jacques Mondain, padre de la niña Merle Yuridia, dice con voz entrecortada:

“Desde que el drogadicto Alejandro nos mató a la niña, mi esposa y yo ya no tenemos ganas de vivir. A partir de esa tragedia todo cambió en nuestra casa, los dos enfermamos: padecemos fuertes depresiones nerviosas...”

“Los abogados dicen que ya no se puede hacer nada, que el caso está juzgado y que no es posible regresar a la cárcel a Braun, pero yo alerto a la comunidad: Alejandro está enfermo, es un loco que donde se encuentre, va a matar a más niños”, dice Jacques Mondain.

Abogados con experiencia dijeron que a los Magistrados debe fincárseles responsabilidad por delitos contra la administración de justicia, pues resolvieron dejar en libertad a Braun desechando lo que constaba en autos del expediente 856/986, del Juzgado Cuarto de lo Penal de Acapulco, y cuyo Juez, el licenciado Héctor Mancilla Calvo, había sentenciado a Braun a 30 años de cárcel, lo que confirmó posteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Guerrero.



## 5. LA CRISIS DE LA SUPREMA CORTE POR EL CASO BRAUN DE ACAPULCO

Diferentes sectores de la sociedad de Acapulco realizarán actos de protesta para exigir castigo a los Magistrados que concedieron la libertad a Alejandro Braun, acusado de secuestrar y asesinar a la menor Merle Yuridia Mondáin.

Efectuarán una marcha, en el primer cuadro del Puerto, para exigir que el caso no quede impune, aseguró hoy el presidente de la Cámara de Comercio y Turismo local, Antonio Pelaez Herrera.

“Los guerrerenses, dijo, no permitiremos que se burle la acción de la justicia, por lo que exigiremos se enjuicie a los Magistrados del XXI Tribunal Colegiado de Circuito, Gilberto Arredondo Vega y Eufemio Zamudio Alemán”.

Por su parte, Sergio Ramón Castillo Lumbray, supervisor general de la policía preventiva municipal, señaló que “Braun Díaz aceptó incluso su responsabilidad en el crimen de la menor Merle Yuridia, cuando se careó con su cómplice José Refugio Cortés Juárez”.<sup>1</sup>

Por otra parte la Primera Sala y el Pleno de la Suprema Corte intervinieron activamente en el problema suscitado en el Estado de Guerrero.

El Presidente Del Río aclaró que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia únicamente dará su decisión de carácter administrativo, “pues el aspecto penal le corresponde a otras autoridades; el monopolio de la acción penal compete al Ministerio Público”.

Dijo que el primer paso a seguir por la Comisión será solicitar el expediente completo de las actuaciones en Chilpancingo sobre el procedimiento que se siguió para la liberación de Braun Díaz; “por lo que el tiempo que duren las investigaciones del caso, los dos Magistrados estarán suspendidos”, enfatizó.

Del Río manifestó que el Pleno de la Suprema Corte determinó la suspensión provisional de los Magistrados mientras duren las investigaciones sobre el procedimiento que siguió en la liberación del sentenciado.

Sobre la comisión que efectuará las pesquisas del caso, Del Río dijo que en cumplimiento a la garantía de audiencia, contemplada en el artículo 14 constitucional, “esta comisión va a entrevistar a los tres

---

<sup>1</sup> *Excelsior*, 3 de enero de 1989.

magistrados relacionados con el caso: no sólo se citará a los dos que votaron a favor de la liberación de Braun Díaz, sino también al tercero que votó en contra, a fin de que se puedan defender o exponer todo lo que a derecho proceda”.

Los tres Magistrados a los que se refirió Carlos del Río son los ya mencionados, Eufemio Zamudio y Gilberto Arredondo, mientras que el tercer Magistrado implicado y quien votó en contra de la liberación del acusado es Juan Vilchis Sierra, presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito de Chilpancingo.

Dijo que la fecha en que inicien estas entrevistas con los tres magistrados guerrerenses, “será determinada por la comisión designada en la investigación; se oirá a los tres Magistrados, para ver todas las constancias y no tomar una decisión a la ligera”.

Sin embargo, antes de entrar a sus oficinas, Del Río Rodríguez informó que “tengo entendido que en el curso de mañana o pasado mañana a más tardar, los integrantes de la comisión se entrevistarán con los tres Magistrados, y en breve expedirán su dictamen para que se tome la determinación correspondiente; aunque les repito, sólo la comisión sabe el día y la hora en que se citará a los Ministros”.

La comisión que se hará cargo de las investigaciones sobre la liberación de Braun Díaz estará integrada, como lo señaló el Presidente de la Suprema Corte, por quienes conforman la Sala Penal, los cuales son; Samuel Alva Leyva, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Geen de Ibarra, Santiago Rodríguez Roldán y Luis Fernández Doblado.

Fue entrevistado entonces el Presidente Carlos del Río sobre la situación de los Magistrados de Circuito, habiendo declarado que estaba aún en estudio.

El Pleno que se realizó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y luego de más de tres horas, los 20 Ministros, además del Presidente de la Corte, deliberaron a puerta cerrada para determinar la situación de los Magistrados guerrerenses.



## 6. ALGUNAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN EL AÑO DE 1989

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

SUSPENSION PROVISIONAL. PARA OBTENERLA NO ES NECESARIO ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.—De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo, el otorgamiento de la suspensión provisional no se encuentra condicionado a la circunstancia de que previamente se demuestre la existencia de los actos reclamados, sino que, por el contrario, dicho precepto legal faculta a los Jueces de Distrito para que, en los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de dicha Ley, con la sola presentación de la demanda, si advierten peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, puedan ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

Queja 86/88. 11 de marzo de 1988. Delegado del Departamento del Distrito Federal (cinco ejecutorias).

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. RECURSO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 87 DE LA LEY DE DICHO TRIBUNAL. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, DEBE PREPARARSE QUE ARGUMENTOS JUSTIFICAN EL PRIMERO Y CUALES EL SEGUNDO.— Conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando el valor del negocio no excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, la autoridad recurrente debe exponer las razones de importancia y trascendencia del asunto, y si, como sucede en la especie, aquélla no precisa qué argumentos aduce para justificar la importancia y cuáles para demostrar la trascendencia del caso, este Tribunal no puede proceder a analizar si se actualizan dichos requisitos ante la falta de claridad en que se incurre, máxime que está impedido para sustituir a la autoridad que interpone el recurso, a efecto de decidir y escoger las razones por las que es importante el negocio y las diversas por las que deba conceptuarse trascendente.

AR-16/88. Jefe del Departamento del Distrito Federal (cinco ejecutorias).

VEHICULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO NO SE ACREDITA UNICAMENTE CON LA PROPIEDAD O POSESION DE LOS.—Para acreditar el interés jurídico en amparos vinculados con vehículos de procedencia extranjera, debe demostrarse su legal estancia en el país y ésta se prueba, en términos del artículo 19 de la Ley del Registro Federal de Vehículos, solamente con comprobantes, expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistentes en un certificado y una calcomanía y para los vehículos inscritos definitivamente además, en una placa metálica, sin que sea el caso que la propiedad o posesión del automóvil sea suficiente para acreditar el interés jurídico, puesto que de no tomar en consideración estos Tribunales de amparo la legal estancia en el país de los vehículos automotores, se permitiría su circulación en el país, a pesar de que no se reunieran los requisitos legales, substituyéndose la satisfacción de estas exigencias con la resolución de amparo.

AR-391/88. Roberto Cabello Reyes. 23 de marzo de 1988 (cinco ejecutorias).

POSESION. PRUEBA DOCUMENTAL NO ES IDONEA PARA ACREDITARLA.—La prueba documental (aún inobjettata), carece de idoneidad para demostrar la posesión material, dado que la posesión no es susceptible de acreditarse mediante esa probanza, excepto cuando se trata de la posesión jurídica, que deriva del derecho de propiedad, en cuyo caso es útil para tenerla por demostrada con el título de propiedad respectivo.

AD-1540/88. María Padilla Rosales. 2 de junio de 1988 (cinco ejecutorias).

Algunas sentencias en materia civil que no constituyen jurisprudencia, en 1989, del Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito:

ALBACEA. OBLIGACIONES PENDIENTES DEL DE CUJUS, CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.—El artículo 1717 del Código Civil para el Distrito Federal preceptúa que si para el pago de un adeudo u otro gasto urgente fuera necesario vender algunos bienes, el albacea procederá a su venta de acuerdo con los herederos, y si esto no fuere posible, con aprobación judicial. Por su parte, los numerales 1719 y 1720 del Código en cita establecen, respectivamente, que el albacea no puede grabar ni hipotecar los bienes, y tampoco transigir ni comprometer los negocios de la herencia, sin el consentimiento de los herederos, o de los legatarios en su caso y el 1721 estatuye que para arrendar los bienes de la herencia por un tiempo mayor de un año, el albacea requiere del consentimiento de los herederos. Por lo tanto, aunque no exista disposición legal expresa en cuanto al cumplimiento por el albacea de la obligación contractual que el *de cujus* dejó pendiente, relativa al otorgamiento de una escritura pública, es inconcuso que el albacea conforme a los lineamientos de los preceptos legales citados, podrá cumplir dicha obligación de manera voluntaria, sin necesidad de obtener autorización judicial, cuando cuente con el consentimiento de los herederos o legatarios.

AR-630/89. Ponciano Martínez Suárez. 8 de junio de 1989.

DIVORCIO. INCOMPETENCIA IMPROCEDENTE PARA QUE CONOZCA DEL ASUNTO UN JUEZ EXTRANJERO.—Si se impugna la competencia de un juez nacional en un juicio de divorcio, para fincarla en favor de un extranjero, alegando que tanto el domicilio de la demandada como el del hogar conyugal se encuentran ubicados en el extranjero, sin controvertir la aplicabilidad del derecho vigente en el territorio donde ejerce su jurisdicción el juez nacional, debe declararse improcedente tal excepción, pues para que se pueda controvertir la jurisdicción de los tribunales mexicanos, es preciso que el debate se entable conforme a la ley que rija en el país en que se deba resolver el litigio, sin atender al lugar de ubicación de los domicilios mencionados, toda vez que ese criterio opera únicamente en conflictos de competencia por razón del territorio. Por tanto, la ubicación del domicilio sólo debe observarse en aquéllos casos en los que la excepción de incompetencia se opone en asuntos de los que conocen jueces que pertenecen a un mismo sistema jurisdiccional y aplican idéntico derecho,

mas no cuando la incompetencia se plantea entre jueces que pertenecen a sistemas jurisdiccionales de distintos países y aplican legislaciones diferentes, pues en este caso el problema no es de competencia, sino de jurisdicción y, por ende, no se resuelve con apoyo en el criterio que toma en cuenta la ubicación de los citados domicilios, sino conforme al principio general de derecho que establece que sólo podrá conocer de un asunto el juez que ejerza jurisdicción sobre el territorio donde tenga vigencia la ley que rige el caso.

AR-/50/89. Luis Gerardo de Jesús Vázquez y Sentíes. 16 de febrero de 1989.

**RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LEGITIMACION ACTIVA DE LOS HEREDEROS.**—El artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal establece que cuando el daño se cause a las personas y produzca su muerte, “la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima”. De ese precepto se desprende claramente que cuando con motivo del empleo de un mecanismo peligroso se causa daño a una persona produciéndole la muerte, la titularidad del derecho a percibir la indemnización corresponde a los herederos. Por tanto, ese derecho debe considerarse parte integrante de los bienes de la herencia, de manera que si de acuerdo a lo prescrito por el artículo 1705 del Código citado, compete al albacea deducir todas las acciones que pertenezcan a la sucesión, es aquél quien se encuentra legitimado para promover el juicio en el que se reclame la indemnización señalada, y no cualquiera de los familiares de la víctima, como probables herederos.

AD-1005/89. Chimalhuacán, Acción Civil y otro. 13 de abril de 1989.

**SOCIEDAD CONYUGAL, TERMINACION DE LA ADMINISTRACION DEFICIENTE.**— Cuando las pruebas aportadas por la actora demuestran que el demandado tuvo pérdidas cuantiosas en los diversos negocios que emprendió con el patrimonio de la sociedad conyugal y bajo su administración, esos resultados hacen presumir que el enjuiciado realizó una torpe administración que amenazó arruinar a su consocia y disminuyó considerablemente los bienes comunes, pues la importancia de los negocios y el tiempo en que desempeñó sus funciones negativamente, evidencian además de la cuantía considerable, que las pérdidas sólo pudieron tener como origen una mala administración debido a la torpeza o negligencia de quien la desempeñó, en términos del artículo 188, fracción I, del Código Civil para el Distrito Federal.

Ad-2765/88. Marcos Ortiz Casellas. 10 de noviembre de 1988.



## 7. SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN 1989

El Pleno del Alto Tribunal dictó las siguientes tesis que constituyen jurisprudencia:

LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.— La decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. SU REPRESENTACION EN JUICIOS DE AMPARO POR PARTE DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO O JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO REQUIERE DE ACUERDO ESPECIFICO POR EL CUAL SE CONFIERE. DICHA REPRESENTACION.—De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, para que el Presidente de la República pueda ser representado en juicios de amparo por los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo a los que el asunto corresponda, según la distribución de competencias establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, requiere, en cada caso, del acuerdo específico por el cual el titular del Ejecutivo Federal les confiere dicha representación por conducto del Procurador General de la República.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. FALTA DE, DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES.—El alegato de un causante en el sentido de que su capacidad contributiva ha disminuido por circunstancias diversas y que, por este hecho, el impuesto

que debe cubrir resulta desproporcionado e inequitativo, no es razón para considerar que la ley que lo impone es inconstitucional, toda vez que tal determinación no puede derivar de situaciones particulares de un contribuyente, sino que depende de circunstancias generales. El carácter desproporcionado o inequitativo de una contribución únicamente puede derivar de la propia naturaleza de la ley fiscal que la establece y de su relación con el conjunto de los sujetos pasivos.

**REVISION. SU INTERPOSICION EN REPRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. DEBE DESECHARSE EL RECURSO SI NO OBRA EN AUTOS CONSTANCIA DE SU OTORGAMIENTO.**—De conformidad con el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, la representación del Presidente de la República en los juicios de amparo requiere, en cada caso, acuerdo específico del titular del Ejecutivo Federal. Por tanto, si los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo o, a mayoría de razón, los funcionarios subalternos que legalmente los suplen, interponen el recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo, este debe desecharse si no obra en autos constancia del acuerdo referido.

Sentencias del Pleno que no constituyen jurisprudencia.

**ACTOS DE APLICACION AL QUEJOSO DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES. MEDIOS DE DEFENSA PARA COMBATIR LOS ULTERIORES.**— Como el respeto a la sentencia protectora del amparo contra leyes obliga a las autoridades a abstenerse de aplicar nuevamente al quejoso las normas declaradas inconstitucionales, y para el órgano de control constitucional reviste singular importancia que las autoridades respeten los fallos protectores, ha de considerarse que en contra del segundo o ulteriores actos de aplicación, el quejoso puede acudir a un nuevo amparo en contra del acto de aplicación por falta de fundamentación, o bien, a otros medios de defensa establecidos en la Ley de Amparo, pues de otra manera, si con excesivo rigor técnico se estableciera que sólo un medio de defensa es el idóneo para impugnar el ulterior acto de aplicación, fundado en leyes que fueron materia del juicio de amparo donde el quejoso obtuvo la protección federal en sentencia ejecutoria, se llegaría al extremo de que por la sola equivocación de la vía, la autoridad de amparo se vería impedida para censurar ese acto posterior, permitiendo así que el quejoso siga siendo afectado por la ley inconstitucional, pese a que una sentencia ejecutoria lo ampara en su contra.

**AMPARO CONTRA LEYES. BASTA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE SE ESTIMA INCONSTITUCIONAL, SIN QUE SEA NECESARIO IMPUGNAR TODO EL CUERPO LEGAL QUE LO CONTIENE.**—La acción constitucional procede tanto contra un cuerpo legal como en contra de uno de sus dispositivos. No resulta necesario reclamar todo el articulado de la ley, pues no todos sus preceptos pueden afectar al quejoso en su interés jurídico, ni tampoco se plantea la inconstitucionalidad de todos ellos.

**AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA. EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACION PRESENTE Y FUTURA.**—El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se

limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si ésta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente serle aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso. Por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado. Asimismo, los artículos 76 bis, fracción I y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también en las leyes autoaplicativa si se le ampara para que esa ley no sea aplicada válidamente al particular en el futuro.

**CONCEPTOS DE VIOLACION EN CONTRA DE LA LEY NO ESTUDIADOS POR EL JUEZ. LA SUPREMA CORTE DEBE EXAMINARLOS CUANDO RESULTEN FUNDADOS LOS AGRAVIOS POR INCONGRUENCIA INVOCADOS POR LAS RESPONSABLES.**—Cuando se demanda el amparo formulándose conceptos de violación en contra de una ley y su aplicación, y el Juez de Distrito, a pesar de que sólo examina los invocados en contra del acto de aplicación, otorga el amparo en su totalidad, debe establecerse que si las responsables recurrentes alegan esa incongruencia en sus agravios, siendo fundados éstos, la Suprema Corte debe examinar los conceptos de violación en contra de la ley cuyo estudio omitió el *a quo*, aunque el quejoso no haya interpuesto la revisión; ello, no sólo porque conforme al artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, el revisor debe considerar los conceptos de violación emitidos por el Juez de Distrito cuando sean fundados los agravios, sin distinguir que parte los haya invocado, sino además, porque de no efectuar el tribunal revisor pronunciamiento sobre la materia silenciada, se dejaría abierta la litis en detrimento del quejoso, con violación de la garantía establecida en el artículo 17 constitucional.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CORRESPONDE PLANTEARLA SOLO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Y A LA FEDERACIÓN Y NO A LOS PARTICULARES.—**

Una controversia constitucional, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los titulares del derecho, que son las propias entidades federativas o la Federación, pero no por los particulares, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Toda controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federativos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU SOLUCION NO AFECTA DIRECTAMENTE INTERESES DE PARTICULARES.—**

Los particulares no son titulares de los derechos que son dirimidos en una controversia constitucional, en términos del artículo 105 de nuestra Carta Magna, aun cuando no se desconoce que tales resoluciones, en cuanto a límites territoriales, pueden causar perjuicios a los intereses particulares. Pero los mismos quedarán salvaguardados mediante el juicio de garantías correspondiente, pues el hecho que se precise cierto límite territorial a una entidad federativa, para nada altera, de manera directa, los derechos de los particulares, puesto que ellos no son titulares de los derechos en ella dirimidos.



## 8. COMENTARIOS SOBRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Presidente de la Corte, Carlos del Río reconoció: “La justicia en México se teje todavía con agujas. Existen cosas, métodos antiguos que dejan mucho que desear en la impartición de justicia”. Admite la necesidad de promover reformas internas, “para sacar al Poder Judicial de principios del siglo XX y meterlo ya en el siglo XXI”.

Ha hablado de la renovación moral, “que no se necesita en el Poder Judicial”; del Pacto de Solidaridad Económica, “cuyos resultados demuestran la confianza que tiene el pueblo en las medidas del gobierno”; de la paz pública: “no habrá explosión social”; de la desobediencia civil, “en nuestro país es delito”; del narcotráfico, “nuestro ejército y nuestra policía están preparados”; de los presos políticos, “no son presos políticos, no existen casos de desaparecidos, no hay represiones en los penales del país”; del problema universitario, “dejar de estudiar es en detrimento del país”.<sup>1</sup>

El Presidente de la Corte, Carlos Del Río, considera absurdo que “se hable, en muchos casos, de que yo estoy asesorado por el licenciado Miguel de la Madrid”. Otra “barbaridad”: “Se dijo que había sido una actuación desafortunada del Congreso el haberme reelegido Presidente de la Corte. El Congreso no tiene nada que ver en esto. Dice un dicho que de tanto repetir una mentira llega a ser verdad. La gente la llega a creer”.

Carlos del Río Rodríguez fue elegido Presidente de la Suprema Corte, por primera vez, el 28 de abril de 1986. Obtuvo la licenciatura en derecho en 1947. Fue jefe del Departamento de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación pasó a ser Ministro de la Suprema Corte en 1969.

Del Río no acepta que la Suprema Corte esté supeditada al Ejecutivo: “Yo fui nombrado Ministro Numerario de la Corte por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz. El agradecimiento que yo le pudiera tener no es para hacer la voluntad del Poder Ejecutivo. Es un agradecimiento personal. Y no fui elegido Presidente de la Corte por el jefe del Ejecutivo, sino por mis compañeros Ministros.

“Tengo más de 20 años de ser Ministro Numerario y jamás me ha hablado el Presidente de la República o un secretario de Estado o la Gran Comisión de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, para que yo falle en determinado sentido en un asunto”.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 6 de febrero de 1989.

Para el Presidente de la Corte, la autonomía y la independencia del Poder Judicial están a salvo. Recuerda que dijo en su primer discurso como presidente: “El que exista una respetuosa colaboración de Poderes no significa supeditación ni entrega”.

El licenciado Del Río no acepta la impugnación. Defiende a ultranza a todos y cada uno de los miembros del Pleno y, en general, a Jueces y Magistrados del Poder Judicial.

Se refiere a casos concretos: “La Ministra Victoria Adato, antes de ser procuradora, fue muchos años Magistrada del Tribunal Superior de Justicia. De su carrera judicial no hay duda. Tenía una larga carrera dentro de la Judicatura”.

¿No se han convertido el Poder Judicial y la Suprema Corte en trampolín político para algunos y en refugio político para otros?

Del Río es tajante: “No quiero opinar de los demás. Si alguna persona quiere servirse de la Judicatura como trampolín, es su problema. El señor Ministro Atanasio González y yo, por lo menos, no lo consideramos así. Inclusive, a él lo candidatearon durante mucho tiempo para la gubernatura de Coahuila, y aquí está”.

Pero el hecho es que hay varios casos: Téllez Cruces, Leopoldino Ortiz Santos, Moisés Calleja.

Dice Del Río: “Moisés Calleja se jubiló por edad. Terminó su cargo y regresó como abogado de la CTM. Era conocido abogado laboral. Eso no fue trampolín”.

Sobre Téllez Cruces y sobre Ortiz Santos no quiso comentar nada. Sólo habló de la inconveniencia de mezclar política y judicatura.

## 9. LOS PROBLEMAS DE LA SUPREMA CORTE EN 1990 Y LA DESIGNACIÓN A FAVOR DEL EX MINISTRO AGUSTÍN TÉLLEZ CRUCES

Felipe López Contreras y Atanasio González Martínez, por elección, quedaron al frente de la Comisión de Gobierno y Administración de la Corte. Ambos afines al Presidente Carlos del Río.

Además, se consideró correcta la elección de los Presidentes de las cinco Salas: Francisco Pavón Vasconcelos, Manuel Villagordoa Lozano, Sergio Chapital, Juan Díaz Romero y Martha Chávez Padrón.

La revista *Proceso* estimó que la existencia de dos grupos era clara. Se sabe abiertamente quién forma parte de uno y de otro. Pero para los Ministros no significa un pleito, sino pluralidad. No presenta disidencia, sino diferencias de opinión. No es la lucha por el poder, sino la democracia en el Pleno, con el único objetivo de alcanzar la perfección del Poder Judicial Federal.

Para el Presidente de la Corte, la existencia de grupos antagónicos son “chismes sin fundamento”.

La división se inició a fines de 85 y principios de 86. El Pleno empezó a manifestarse con pluralidad, olvidando la tradicional unanimidad de antaño. Hoy, conforme a las variaciones del Pleno, jubilación, licencias de algunos de sus miembros y la llegada de gente nueva que se ha ido incorporando a uno y otro campo, las diferencias de opinión son más aceptadas.

El *Universal* publicó que el Jefe o Regente de nuestra ciudad capital, Camacho Solís, había declarado que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía intervención alguna en las decisiones del Departamento del Distrito Federal. Esto relacionado con la decisión de nuestro supremo Poder Judicial “en el sentido de que las calles y banquetas no son patrimonio de las autoridades capitalinas, pues desde el Derecho Romano y aun antes, ya se consideraba como fuera del comercio a las llamadas “cosas comunes a todos”.

Si el Departamento del Distrito Federal acatara, como debe de ser, tan importante decisión de la H. Suprema Corte, tendría que dejar de rentar calles y banquetas a los comerciantes ambulantes, perdiendo así varios miles de millones de pesos, y probablemente apoyos políticos. Sólo queda pues orarle al changuito, no viendo ni oyendo aunque sí, desgraciadamente, hablando.

Pero tanto en el caso de los excusados de los baños públicos como el del comercio ambulante, se aprecia que no existe respeto alguno por la letra de la ley. Las normas son esenciales para la buena marcha y funcionamiento de cualquier grupo humano, tanto más cuando se trata de la ciudad más grande del mundo. El problema en síntesis es que nos gobiernan licenciados en economía, ciencias políticas, adminis-

tración de empresas, y demás ciencias que sienten por el derecho el desprecio que merece todo aquel que desea violarla.<sup>1</sup>

Por otra parte, el expresidente de la Suprema Corte, Agustín Téllez Cruces, fue designado representante personal del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, ante el Papa Juan Pablo II. Con este motivo hubo muchos comentarios sobre la personalidad del antiguo Presidente del Alto Tribunal. Fue entrevistado por un periodista de *El Universal*, quien hizo varios juicios críticos.

Para ser sinceros, no hay que confiar mucho en el juicio jurídico de Téllez Cruces. El Procurador Enrique Álvarez del Castillo debe recordar el episodio que protagonizó don Agustín cuando era Presidente de la Corte, y en ella se asilaba el hoy Procurador General de la República.

Sucedió que uno de esos líderes agrarios que hicieron una industria de la invasión de tierras se enredó en una serie de dimes y diretes con la Corte, a tal grado que un día don Agustín subió a sus pares a un autobús para llevarlos, a Ministros y Magistrados, no a postrarse de hinojos en Roma ante el Santo Padre y clamar su perdón, sino que los acarreó hasta las oficinas de Oscar Flores Sánchez, en las calles de San Juan de Letrán —aún se llamaba así, ahora es Lázaro Cárdenas o Eje Central—, para denunciar al líder por calumnias.

Don Agustín no entendió razones, ni siquiera cuando un Ministro le recordó que la Corte se metería en un problema si el líder invasor de predios solicitaba el amparo de la justicia federal. Para fortuna de don Agustín, el asunto paró en ese viaje a San Juan de Letrán.

Ante el reportero las fechas parecían escapársele al expresidente Téllez Cruces, pues no recordaba con precisión el día de la boda de su hijo Luis Carlos en el Vaticano, ceremonia en la que él estuvo presente..., parece que a don Agustín se le había olvidado el número del artículo constitucional que salvaguarda su derecho a profesar la religión que quiera.

En la entrevista quedó bien explicado por qué Téllez Cruces fue designado representante personal del Presidente ante Juan Pablo II. Su consuegro es Jorge Martínez y Gómez del Campo, quien durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo fue el representante “subrepticio” de los presidentes mexicanos ante el Papa. Miguel de la Madrid no le ratificó el puesto.

Por cierto —dijo el reportero de *El Universal*—, Manuel Camacho Jefe del D.D.F. tiene un problema caliente en las manos: ciertos sacerdotes de alto rango no encuentran la manera de convencer al consuegro de Téllez Cruces, Martínez y Gómez del Campo, de que les devuelva el edificio ubicado en la colonia Roma, que ingenuamente pusieron los sacerdotes a su nombre, para eludir las leyes mexicanas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *El Universal*, 21 de febrero de 1990.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 18 de febrero de 1990.

## 10. OPINIÓN DE JURISTAS SOBRE EL NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL DEL REPRESENTANTE EN EL VATICANO, Y RESPECTO A LA POSIBLE REFORMA DEL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN

Emilio Rabasa, estudioso de Juárez a profundidad, recordó el discurso pronunciado por el Benemérito durante la apertura del periodo ordinario de sesiones, el 9 de mayo de 1861, que señalaba:

“En cuanto a la expulsión del delegado Apostólico, no hay en ella ni cuestión diplomática, ni ataque a la libertad religiosa. Con el gobierno temporal de Roma, la República conservará las mismas relaciones que con las de las otras Potencias, y las leyes que aseguren la libertad de cultos, no se oponen a que los católicos residentes en el país mantengan libres relaciones con el jefe de su religión”.

Y aclaró que el Benemérito se refirió “al Gobierno temporal de Roma”, lo que significa que admitía que el Vaticano era un Estado y como tal lo aceptaba, puesto que lo equiparaba con las otras potencias.

Asimismo, citó otras palabras de Benito Juárez al hablar al Congreso el 31 de mayo de 1862, en que invocó el nombre de Dios:

“Plegue a Dios que el triunfo de México sirva para asegurar la independencia y respetabilidad de las Repúblicas hermanas”.

Al reabordar el tema de actualidad, Emilio O. Rabasa indicó que la decisión de tener relaciones con el Vaticano “constituiría un acuerdo de carácter internacional, tomado entre dos Estados soberanos”. Las relaciones con la Iglesia católica continuarían dentro de la perspectiva y límites que determina nuestro sistema constitucional. Y aclaró que los mexicanos seguiríamos siendo libres para profesar la religión de nuestra preferencia y también para no practicar ninguna.

El licenciado Antonio Martínez Báez declaró que la medida adoptada por los gobiernos de México y el Vaticano puede ser un principio de relaciones diplomáticas que favorecerá al pueblo.

No consideró necesario que fuese consultado el pueblo en forma directa, porque éste está representado por sus diputados y senadores. “Yo considero que toda consulta, referéndum o plebiscito puede ser manejado por el Estado y resultaría una contradicción”.

“No es insólito que los jefes de gobierno envíen representantes personales a tratar asuntos de interés común con personalidades internacionales y esto no necesariamente tiene por qué modificar las leyes del país que lo hace, ni liquidar la reforma liberal, en el caso de México”, declaró el licenciado Miguel González Avelar, exsecretario de Educación.

González Avelar, estudioso de las relaciones Iglesia-Estado, indicó que “en todo tiempo y lugar ha existido ese tipo de nombramientos, y los beneficios de esta práctica pueden ser mutuos, si hay claridad e

imaginación en lo que se persigue con ello. Creo que en este caso, añadió, lo importante está en distinguir la legislación interna que regula la situación jurídica de las iglesias, con la condición de persona de derecho internacional que tiene reconocida el Vaticano. Son dos cuestiones distintas y la relación personal no es motivo para modificar las leyes internas”.

González Avelar, quien era entonces director del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, habló a título personal. Añadió que durante el siglo pasado México envió infructuosamente delegados ante el Vaticano en busca de mejorar las difíciles relaciones que casi siempre teníamos con él.

En las últimas décadas, por el contrario, el Vaticano ha enviado, también infructuosamente, delegados con similar propósito, agregó González Avelar.

Parece, pues, conveniente que ahora, en las circunstancias de cambios que por todas partes nos rodean, se dé este contacto no diplomático, pero efectivo, entre el jefe del gobierno mexicano y el Papa.

“Mal harían algunos negándose a vivir en las realidades y necesidades de este fin de siglo, y oponiéndose a cualquier gesto de buena voluntad entre dos personalidades políticas contemporáneas —advirtió González Avelar—.

Pero también se equivocarían los que pensarán que un representante personal del Presidente de la República ante el Papa representa la liquidación de la reforma liberal y de la generación de Juárez.

Enfatizó finalmente que la buena voluntad internacional y el liberalismo tienen hoy que caminar juntos.<sup>1</sup>

También se realizó una entrevista al licenciado Agustín Tellez Cruces, expresidente de la Suprema Corte, para que aclarara su posición ante la Santa Sede y frente a la Constitución de 1917. Dijo en resumen lo siguiente:

Nombrar a un representante personal del Presidente ante el Papa “no es ningún error histórico”, afirmó categórico Agustín Tellez Cruces. “Si yo sintiera que hay algo incorrecto, hubiera rechazado la designación”, agregó el jurista.

El espíritu de la Carta Magna, de acuerdo con sus palabras, se mantiene inalterable, “No se está violando el artículo 130 de la Constitución”, garantizó.

Agustín Tellez Cruces, expresidente de la Suprema Corte de Justicia, exgobernador y exsenador, sentado sobre el sofá de su biblioteca, con la pierna cruzada, todo el tiempo con las manos una sobre otra, la derecha sobre la izquierda, vestido de saco deportivo azul y pantalón gris, zapatos relucientes, habló de su nueva encomienda.

Las fechas también parecían escapársele, no recordaba con precisión el día de la boda de su hijo Luis Carlos en el Vaticano, ceremonia en la que estuvo presente. Lo que sí tenía en su memoria, y lo dijo desde el comienzo de la entrevista, es que él nunca dictó sentencia contra Demetrio Vallejo en 1958, como afirmó un diputado perredista en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al objetar su nombramiento.

¿Su nombramiento viola la Constitución?

Quienes sostienen que se viola el artículo 130 constitucional están pensando que se trata de un reconocimiento a la personalidad jurídica de la Iglesia y están equivocados. En este caso no se están estableciendo relaciones con la Iglesia y lo que es más, ni siquiera se trata de restablecer relaciones diplomáticas con la Santa Sede o el Estado Vaticano. Y precisaba: Es apenas un acercamiento personal del Presidente de la República, por medio de un representante suyo; mandato con el que se ha servido honrarme con el propósito de entablar un mejor diálogo, que siempre ha existido, y que puede facilitar la solución de los problemas que se presentan en el ámbito internacional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *El Universal*, 15 de febrero de 1990.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 16 de febrero de 1990.

La Secretaría de Gobernación sale al paso de las informaciones que aseguran que ya está en estudio un proyecto sobre la reforma al artículo 130 constitucional, negando tal especie, y confirmando que no existen negociaciones con la jerarquía eclesiástica sobre su reconocimiento jurídico.

Se reprodujeron declaraciones de Manuel Olimón Nolasco y Raúl Soto, asesores de la Conferencia del Episcopado Mexicano, en el sentido de que se está analizando el bosquejo de los cambios que sufrirá el texto constitucional, lo que fue desmentido por los funcionarios de la Secretaría de Gobernación, Jorge Moreno Collado y Alicia Barroso, quienes recordaron que el nombramiento hecho por el Presidente de la República de un representante personal ante el Vaticano no exige la modificación de la Carta Magna ni la consulta al Congreso de la Unión.

La delicada naturaleza del tema en cuestión obliga a que el intercambio de información entre dependencias oficiales, instancias eclesiásticas y la sociedad sea transparente. De otra forma, la confusión creada por informaciones sin sustento o no del todo meditadas, puede crear situaciones indeseables de desinformación.

El clima político posterior al nombramiento del representante oficioso del Presidente Salinas ante la Santa Sede hizo pensar a muchos que, para bien o para mal, el país daba un giro diametralmente opuesto al seguido hasta entonces en materia religiosa, lo que cada día parece más probable. La Secretaría de Gobernación e incluso el propio Presidente han manifestado una posición moderada que revela las intenciones de adecuar la política exterior a los tiempos de acelerado intercambio multinacional, al que no escapa ningún Estado en el mundo. Se considera no atentar contra principios consagrados en el texto constitucional por voluntad popular. Estar más allá de eso sólo fomentaría la desunión entre los mexicanos, que ya se encuentran bastante divididos al respecto.

Producto del apasionamiento que el tema lleva consigo, así como de la fuerza de los grupos beligerantes, es este defectuoso cruce de informaciones contradictorias que carece de aval de las máximas autoridades, tanto del Episcopado Mexicano como del Gobierno Federal. La salud del sistema político mexicano y su proyección a futuro requiere de la participación mesurada de todos los sectores de la sociedad, que deben ponerse al margen de presiones inútiles que sólo contribuyen a enrarecer del ambiente político nacional.

Ciertamente, quien se vea rebasado por los hechos y aprecie que sus demandas sólo son parcialmente cumplidas, puede interesar aprovechar la coyuntura. Sin embargo, es imposible ignorar que cualquier cambio a la letra de nuestro proyecto nacional sólo puede tener el aval del pueblo de México.

Es indudable que de momento no habrá modificaciones al artículo 130 constitucional para otorgar reconocimiento jurídico a la Iglesia, lo que no excluye la posibilidad de que las relaciones de México con el exterior se tornen cada vez más activas. De cualquier manera el problema está planteado y listo para estudiarse cuando los mexicanos lo consideren necesario.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, 19 de febrero de 1990.





## 11. ALGUNAS TESIS DE IMPORTANCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN 1990

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito y sentó jurisprudencia en materia de alimentos a favor de hijos mayores que demuestren que se encuentran cursando estudios. La tesis que constituye jurisprudencia dice lo siguiente.

ALIMENTOS. CORRESPONDE AL DEUDOR ALIMENTARIO LA CARGA DE PROBAR QUE LOS HIJOS MAYORES QUE ACREDITEN SE ENCUENTRAN ESTUDIANDO UN GRADO ESCOLAR ADECUADO, NO LOS NECESITAN.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el número 141, en la página 236, de la Segunda Parte del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, sostuvo el criterio de que la obligación de proporcionar alimentos a los hijos mayores de edad no desaparece por el solo hecho de que lleguen a esa edad, en virtud de que su necesidad no se satisface automáticamente por la realización de esa circunstancia, al igual que los hijos menores de edad tienen la presunción de necesitar los alimentos, salvo prueba en contrario, correspondiendo tal carga en esos casos al deudor, quien debe justificar que el actor no los necesita, ya sea porque tiene bienes propios o porque desempeña algún trabajo o alguna profesión, oficio o comercio; sin embargo, tal criterio debe quedar limitado, para que prospere la acción de alimentos intentada por el hijo mayor de edad que afirma estar estudiando, al hecho de que justifique, además de su calidad de hijo y de que el deudor tiene posibilidad económica para sufragarlos, el de demostrar que efectivamente se encuentra estudiando y que el grado de escolaridad que cursa es adecuado a su edad, pues atendiendo a que los alimentos deben ser proporcionados en razón a la necesidad del que debe percibirlos, no sería jurídico ni equitativo condenar al padre o deudor a proporcionar alimentos al hijo que cuenta con edad avanzada y estuviera realizando estudios que no corresponden a su edad y situación.

Octava Época:

Contradicción de tesis 16/90. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito y el

Primer Tribunal Colegiado (entonces Unico) del Décimo Séptimo Circuito. 5 de octubre de 1990. Unanimidad de cuatro votos.<sup>1</sup>

Otras tesis de interés que no constituyen jurisprudencia fueron sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito. A continuación se transcribe la sentencia relativa al delito de desobediencia a un mandato judicial en la legislación del Estado de Michoacán, que dice lo siguiente:

DESOBEDIENCIA A UN MANDATO JUDICIAL, CONFIGURACIÓN DEL DELITO DE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN). Se configura el cuerpo del delito de desobediencia a un mandato judicial, previsto por el artículo 147 del Código Penal del Estado, sólo cuando se acredite que la autoridad hizo uso previamente de los medios de apremio para hacer efectivas sus determinaciones y a pesar de ello, éstas no se acataron, dado que tales medios deben agotarse, tanto más que el artículo 80 del Código Procesal del Estado autoriza su empleo e impone a la autoridad la obligación de que denuncie la desobediencia al Ministerio Público; por lo que si en el proceso a estudio no se surtieron los anteriores supuestos, el auto de formal prisión reclamado es violatorio de las garantías individuales del quejoso.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 17/90. Isidro Díaz Mendoza. 13 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Federico Gutiérrez de Velazco Romo. Secretaria: Rita Armida Reves Herrera.

Una sentencia que revela la reiteración de que el amparo es improcedente en materia política, incluso si son alegadas violaciones formales es la siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE AUNQUE SE ALEGUEN VIOLACIONES FORMALES. Independientemente de considerar si lo que el inconforme reclama en su demanda de garantías de manera primordial fueron las violaciones formales a que alude en el juicio político seguido en su contra, así como la resolución que a éste recayó; no hay duda que en el caso los actos se vinculan con los derechos políticos que corresponden al inconforme y no con las garantías individuales. Por lo que cualquier infracción que pudiera existir sobre el particular debe impugnarse en la vía política que corresponda y no en la jurisdiccional, ya que el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es claro y no admite mayor interpretación en el sentido de que contra los actos, como los que se imputaron ante la potestad del Juez de Distrito, no procede el juicio de garantías, por lo que estuvo en lo justo dicho fallo al desechar de plano el libelo en cuestión, con apoyo en aquel precepto en relación con el 145 de la Ley de Amparo.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Improcedencia 330/89. José Ascencio Navarrete. 19 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Secretaria: Elvira Concepción Pasos Magaña.

---

<sup>1</sup> Tesis 3a./J.41/90, *Gaceta* número 36, pág. 21; *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VI, Primera Parte, pág. 187.

## 12. EN MAYO DE 1990 EL PAPA JUAN PABLO II VIENE A MÉXICO Y ES NOMBRADO EL REPRESENTANTE ANTE EL VATICANO

El Presidente Carlos Salinas de Gortari nombrará, en breve, a un representante personal ante el Papa Juan Pablo II, anunció Fernando Gutiérrez Barrios, quien precisó que el propósito será “mantener un nexo de diálogo permanente para asuntos de interés común”. Poco después fue anunciado que el representante personal del Ejecutivo será Agustín Téllez Cruces.

Gutiérrez Barrios dijo que el nombramiento de un representante personal del Ejecutivo de ninguna manera significará la reanudación de relaciones diplomáticas ni requerirá de la modificación del artículo 130 de la Carta Magna. Tampoco es necesario consultar al Congreso de la Unión. En nivel interno, destacó, se mantiene invariable la premisa de la separación Iglesia-Estado, educación laica y libertad de creencias.<sup>1</sup>

“La política interior permanecerá apegada a nuestros principios liberales que forman parte de la tradición de todos los mexicanos”, subrayó Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación, en una entrevista.

Asimismo, dijo que nombrar a un representante personal ante el Papa, sólo es admitir que el momento es adecuado para facilitar un diálogo fructífero, que la vida moderna requiere. Es como si fuera un mensajero de calidad “lo que se llama un representante oficioso”, que no implica el reconocimiento jurídico a la Iglesia, explicó.

El representante de México en el Vaticano —expresó Gutiérrez Barrios— será “un mexicano distinguido en el conocimiento de nuestra política, del régimen jurídico, de la historia y de la cultura del país, pues su misión será de especial sensibilidad, tendrá que ser un hombre experimentado y prudente”. Se trata de Agustín Téllez Cruces, actual consultor jurídico de la Procuraduría General de la República, exsenador y expresidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Indicó Gutiérrez Barrios que esto no es motivado por la visita que realizará el Papa Juan Pablo II a México, programada para el mes de mayo de 1990. El viaje del Sumo Pontífice, reiteró, no ha sufrido ninguna variación, tendrá un carácter meramente pastoral.

Insistió en que la actividad del representante personal del Presidente ante el Papa “facilitará la comunicación y el diálogo que son indispensables en estos tiempos, acerca de asuntos de interés común”.

---

<sup>1</sup> *El Universal*, 12 de febrero de 1990. Entrevista con el secretario de Gobernación.

El secretario de Gobernación sostuvo que la política interior permanecerá apegada a nuestros principios liberales. No existe ninguna disposición legal contraria a la decisión que ha tomado el Gobierno de la República.

Ante la pregunta de que si dicho anuncio es el primer paso para formalizar las relaciones diplomáticas con el Vaticano, el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, dijo que “la realidad es que éste es un hecho importante, cuyo objetivo es mantener un nexo de diálogo permanente, como ya lo expresé, para asuntos de interés común”.

### 13. LA REPRIVATIZACIÓN BANCARIA EN 1990: LA INICIATIVA DE REFORMA Y EL DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

Poco después de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari propuso reprivatizar la banca. Solamente tres partidos se opusieron, en especial el Partido de la Revolución Democrática y el Popular Socialista. Pero tanto el PRI como el PAN estuvieron de acuerdo.

La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo Federal que privatizaba la banca, impedía el retorno de privilegios y conservaba la rectoría financiera del Estado.

El gobierno mantendría también, si lo estimaba conveniente, la posibilidad de participar en la banca comercial, pero como socio minoritario; las relaciones laborales de los trabajadores de la banca múltiple —que fuera adquirida por particulares— se regirían por el apartado A y las de instituciones de desarrollo —que mantendría el Estado— en el apartado B del artículo 123 constitucional.

En una sesión que duró 26 horas —el 12 de mayo de 1990— PRI y PAN, principalmente, aprobaron con 266 votos, por 61 del PRD, PPS y grupo independiente, el restablecimiento del carácter mixto a la prestación del servicio público de banca y crédito.

En la votación en lo general, que aprobó el dictamen con 39 votos, sorprendieron las abstenciones de los priístas Hermenegildo Anguiano Martínez y Demetrio Sodi de la Tijera que, más adelante, en lo particular, dieron su voto aprobatorio; 10 panistas que se abstuvieron ratificaron su inconformidad en las filas de su partido, y en las del PRD, Nicolás Salazar votó a favor de la iniciativa.

En el dictamen de la Cámara baja, que derogó el párrafo quinto del artículo 28 y modificó y adicionó diversos cambios en el artículo 123 constitucional, se especificó que los diputados vigilarán, en los términos de su competencia, que los recursos financieros se destinen a satisfacer la estabilidad económica y a engrandecer las perspectivas de desarrollo de largo plazo, así como a satisfacer las demandas de quienes menos tienen.

Al referirse concretamente a la derogación del párrafo que brindaba la exclusividad del servicio de la banca al Estado, el dictamen mencionaba que éste ya no sería el accionista mayoritario de todas las instituciones bancarias. Empero, subrayaba, podría conservar una participación en la banca comercial y seguir impulsando, además, aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades básicas.

Los diputados estimaron procedente esa propuesta presidencial, pues con ella el Estado tendría la posibilidad de sustraer parcialmente de su ámbito económico a la actividad de banca y crédito, que en los términos del artículo 25 constitucional y del párrafo cuarto del 28, no se define como área estratégica.

En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda, se reconoció que el Estado fue un administrador eficaz de la banca y había conseguido avanzar en su proceso de modernización.<sup>1</sup>

En la iniciativa no se acepta que el Estado haya administrado mal los bancos, sino que eran necesarios más recursos públicos que no puede proporcionar, por lo cual se requiere la participación privada.

Al reiterar que no es necesario sostener la exclusividad de la prestación del servicio de banca y crédito para el Estado, el dictamen hace hincapié en que el restablecimiento del concurso de particulares en el régimen de propiedad de la banca “no debe significar ni el retorno de privilegios ni el abandono de la rectoría del Estado ni la renuncia a su participación directa en la actividad financiera”.

En el texto, que respetó el proyecto de decreto original enviado por el Jefe del Ejecutivo a la LIV Legislatura, se especifica que la mayor competencia entre los intermediarios financieros impedirá que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de manera preferencial a favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado. Además, privatizar la banca múltiple no significa renunciar a la rectoría estatal, ya que ésta no se circunscribe a la propiedad pública sino que incluye a los instrumentos que permitan orientar, regular y conducir el desarrollo nacional.

Es decir, menciona el dictamen de la Cámara, la rectoría se ejerce en el ámbito instrumental con base en los principios establecidos en el artículo 25 constitucional y se concreta así el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo.

Aseveró esa Cámara legislativa que deberá estar atenta a que la enajenación de las partes sociales, propiedad del Gobierno federal en la banca, se sujete y oriente de acuerdo con los principios de democratización del capital.

“La propuesta de retornar a un régimen mixto en la propiedad de los bancos, ciertamente no obedece a que el Estado haya tenido un mal desempeño. Por el contrario, su buena gestión ha permitido acumular cuantiosos recursos que, sin embargo, por las características del sistema, se mantienen inmovilizados”.

Destaca el dictamen de la Cámara que el sistema bancario se encuentra ahora más sólido y capitalizado por haber reinvertido prácticamente la totalidad de las utilidades durante siete años. Pero agregó que se espera un aumento importante en la demanda crediticia y, por consiguiente, de mantenerse el régimen jurídico vigente en el sistema bancario, el sector público estaría obligado a incrementar su capitalización. “Ello implicaría una gran cantidad de recursos públicos inmovilizados sin obtener dividendos en efectivo”.

Es de advertirse que la iniciativa presidencial de reforma constitucional expresa que habrá un régimen mixto en la propiedad de los bancos y no que sea un régimen exclusivamente privado. Además, las leyes secundarias deben proteger los intereses del público para que no haya abusos de la banca privada ni existan abusos por parte de unos cuantos que les permitan apoderarse de las acciones.

En otra parte de su exposición sostiene que no fue casual que la reforma al artículo 28 de la Constitución haya ocurrido en 1982, pues “fue una acción que se explica en el contexto de la crisis financiera del país”. Por ello fue correcta la estatización de la banca por el Presidente López Portillo, dijo la iniciativa del Presidente Salinas.

Y agrega: “la urgencia no podía ser mayor, el momento no podía ser más difícil; era la etapa final de una estrategia de desarrollo basada en la protección comercial y en la expansión petrolera y empresarial del Estado”.<sup>2</sup>

Además, la iniciativa del Presidente Salinas justificó la estatización de los bancos en 1982 debido a las circunstancias históricas por las que atravesaba México.

En 1982 el país padecía una grave crisis económica, después de un periodo de rápido crecimiento. Menciona que las salidas de capital y el desplome de los precios del petróleo propiciaron un agudo

---

<sup>1</sup> *El Universal*, 13 de mayo de 1990.

<sup>2</sup> *Idem*.

desequilibrio en la balanza de pagos. El ambiente que prevalecía se veía afectado, además, por una fuerte contracción económica; tal fue el marco en que se tomó la decisión de reservar en exclusiva para el Estado el servicio de banca y crédito.

Pero aclara que las circunstancias han cambiado en México y en el mundo, por lo cual es conveniente volver al régimen de la banca privada.

Los Estados nacionales están cambiando, y no lo hacen por moda o mera imitación, lo hacen para sobrevivir a la competencia y poder enfrentar una nueva división del trabajo. Buscan en el cambio la clave para resolver sus problemas.

Casi todos los Estados —plantea el dictamen— revisan hoy su tamaño y depuran el ámbito de su participación económica, independientemente de su ideología, sistema político, nivel de desarrollo o ubicación geográfica.

Así, el dictamen retoma los tres motivos fundamentales para restablecer el sistema mixto en la banca ofrecidos por la iniciativa presidencial:

Primero. La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo. El cambio profundo de las realidades sociales en el país, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, lo que modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero. El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.<sup>3</sup>

En la Cámara de Diputados hubo debate por la oposición de diputados del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Popular. En especial estuvieron en contra el diputado Francisco Ortiz Mendoza del Partido Popular Socialista, los perredista Jesús Ortega y Pablo Gómez Álvarez, y el independiente Pedro Etienne Llano.

Sin embargo, la colaboración de los dos grupos del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional se impuso por abrumadora mayoría.

El presidente de la Comisión de Hacienda, Manuel Cavazos Lerma, había abordado la tribuna para presentar —a las 2:35 horas— su fundamentación sobre el proyecto de dictamen:

La venta de las acciones del Gobierno en la banca múltiple tampoco significa una vuelta al pasado; ni el retroceso a situaciones indeseadas, porque son otros los tiempos; porque son otras las circunstancias, porque la economía es diferente.

[Por eso], la mayoría de los diputados de esta Cámara nos hemos comprometido a que la nueva ley bancaria favorezca la democratización de las acciones de la banca múltiple; proteja el interés y la seguridad de los usuarios, prevea que el control de la misma quede en manos de mexicanos, fortalezca aún más la rectoría del Estado en el sistema bancario, y aliente su regionalización.

Agregó el orador priísta que, por ello, el Estado dejará de invertir en cosas para invertir en el bienestar social “no sólo significa más escuelas, más hospitales, más casas, más alimentos, más servicios; sino también más eficiencia, más productividad, más desarrollo”.

Cavazos Lerma concluyó:

“La decisión de establecer el régimen mixto de la banca es un acto de congruencia con nuestros valores políticos y con los nuevos signos que están definiendo el perfil del siglo XXI. Hemos decidido marchar hacia adelante, con lo nuevo, no quedarnos atrás, anclados en lo viejo. Hemos decidido conducir el cambio, conforme a nuestros valores, antes que el cambio nos arrolle y nos margine”.

---

<sup>3</sup> *Idem.*

Continuando con el desarrollo de la sesión llegamos a las 4:40 horas, en que Abel Vicencio Tovar aborda por vez primera la tribuna para emular a Ortiz Mendoza y hablar de la participación de Manuel Gómez Morín, fundador del PAN, en la fundación del Banco de México y en la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de la rectoría de la economía.

Poco después, conforme a los preceptos que regulan la reforma constitucional, fue aprobado el siguiente texto:

Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup>

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.—  
Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente.

#### Decreto

El Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las honorables Legislaturas de los Estados declara que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.—Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo.—Se modifica y adiciona el inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123...

A ...

XXXI ...

a) Ramas industriales y servicios.

21 ...

22. Servicios de banca y crédito

Artículo Tercero.—Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123 ...

B ...

XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

#### Transitorios

Artículo Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo.—En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 27 de junio de 1990.



México, D.F., a 26 de junio de 1990.—Sen. Enrique Burgos García, Presidente.—Dip. Humberto Roque Villanueva, Presidente.—Sen. Oscar Ramírez Mijares, Secretario.—Dip. Hilda Anderson Nevarez de Rojas, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos noventa.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.—Rúbrica.



## 14. CAMBIOS EN LA SUPREMA CORTE EN 1991 Y LA SITUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El nuevo Presidente del Alto Tribunal Ulises Schmill Ordoñez fue electo en enero de 1991 por unanimidad de votos; sustituyó a Carlos del Río Rodríguez, quien renunció y solicitó su jubilación por motivos de salud, después de cinco años en la Presidencia de la Corte Suprema.

El Ministro Schmill fue anteriormente embajador de México en Austria, Hungría y Alemania, además de profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Ministro de la Corte desde el 15 de abril de 1985 donde quedó adscrito a la Cuarta Sala.<sup>1</sup>

El prestigio de la Suprema Corte —según versiones de miembros de la Barra de Abogados— había decaído a partir de que en 1983 se desechó, casi sin estudio, el amparo contra la expropiación bancaria, por el nombramiento del Ministro Salvador Martínez Rojas— expresidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F.— quien había declarado “*Doctor honoris causa*” a Arturo Durazo Moreno, y por la destitución del Juez Efraín Polo Bernal.

Un año después de que asumió el cargo el Presidente Ulises Schmill, en junio de 1992, hubo una publicación que perjudicaba el prestigio de la Corte.

Independientemente de algunos casos relativo al Poder Judicial de la Federación, fue publicado que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no eran cumplidas, por lo cual el Estado de derecho y la impartición de justicia empeoraban.

De las 45 recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de junio de 1990 a febrero de 1991, únicamente cinco habían sido cumplidas cabalmente. De las demás no tenían pruebas de su total cumplimiento, incluso, varias ni siquiera fueron contestadas.

En algunas de ellas la Procuraduría General de la República desacata sus obligaciones y desconoce la naturaleza jurídica de la Comisión.

Lo anterior se desprende del informe rendido en marzo de 1991 por el doctor Jorge Carpizo, presidente de la CNDH.

“No basta a la Comisión que se manifieste la aceptación de sus recomendaciones, sino que debe probarse que realmente se han cumplido”.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 7 de enero de 1991.

Algunas de las recomendaciones que no están totalmente cumplidas son las siguientes:

La recomendación 29/90, del 28 de noviembre de 1990, dirigida al procurador Enrique Alvarez del Castillo, referente al caso de la población de Aguililla, Michoacán. Fue recomendado, principalmente, el sobreseimiento de la causa penal 140/90 y la libertad absoluta de Salomón Mendoza Barajas, Javier Rosiles Martínez, Magdaleno Vera García y Carlos Valencia Morfín; que se deslindaran responsabilidades respecto del homicidio de Agustín Pérez Contreras y se destituyera y consignara a los responsables; que se iniciara la investigación sobre actos de tortura realizados por el conjunto de agentes que participó en el operativo; que se investigara a dos agentes del Ministerio Público y los hechos en que perdieron la vida tres agentes y fueron lesionados otros tres pertenecientes a la misma corporación policiaca.

La PGR informó acerca del sobreseimiento de la causa penal, exclusivamente por lo que hace a Salomón Mendoza Barajas y Javier Rosiles, no así de los otros dos coprocesados.

Finalmente, el 31 de enero de 1991 se informó a la CNDH que las razones para no haber solicitado el sobreseimiento de la causa penal seguida a Magdaleno Vera García y Carlos Valencia Morfín, eran que sus casos “son totalmente distintos” al de los otros dos coprocesados. El primero es señalado como autor intelectual e instigador del enfrentamiento con la Policía Judicial Federal.

Según la PGR, tiene pruebas “más que suficientes” para inculparlos, pero la CNDH no conoce ningún dictamen pericial ni las pruebas de Harrison que, supuestamente, les hicieron a los presuntos responsables. aún más, con las pruebas con que cuenta la CNDH es evidente que aprecia de manera diferente los hechos de Aguililla “y no puede darse por satisfecha con las acciones emprendidas por la PGR hasta ahora”.

Además, la comisión recomendó al gobernador de Tabasco, Salvador Neme Castillo, el 24 de septiembre de 1990, la investigación del homicidio de José Manuel Martínez Ruiz. No obstante que en su momento el Juez de Distrito dio vista a la Procuraduría sobre el asunto —vista que nunca desahogó el Ministerio Público Federal—, la PGR sugirió que si tal vista implicaba una denuncia, se le comunicara para tramitarla.

“Tal sugerencia es inaceptable para la CNDH ya que el Juez de Distrito ordenó la visita al agente del Ministerio Público Federal. La Procuraduría General de la República desconoció otra vez la naturaleza jurídica de la CNDH y entiende que sus actuaciones las considera como ‘una denuncia’, como si se tratara de un particular, al mismo tiempo que desacata sus obligaciones derivadas de la vista que le dio el Juez de Distrito, no sólo la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

Además, dicha comisión investiga una queja en la que, entre otras cosas, se denuncia que los agentes de la policía judicial de Tabasco, que fueron dados de baja con motivo de esta recomendación, siguieron percibiendo emolumentos después de su cese.

Otras recomendaciones han sido remitidas a los gobiernos de Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Morelos y Tamaulipas.

A fin de impedir situaciones de indefinición sobre la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expidió un acuerdo mediante el cual solicita a las autoridades que en un término de 15 días notifiquen si aceptan o no la recomendación y, en su caso, envíen las pruebas del cumplimiento dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la misma.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Revista *Proceso*, 18 de marzo de 1991.

## 15. OPOSICIÓN DEL SEÑOR FRANCISCO ORTIZ MENDOZA A QUE SE DESIGNE UN REPRESENTANTE EN EL VATICANO Y A REFORMAR EL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN

El señor Jesús González Schmall expresó: “El señor Ortiz Mendoza y ese grupo de personas con un rancio abolengo jacobino, no quisieran tener frente a sí gente que difiriera de ellos. Ellos son marxistas dogmáticos en que la única verdad es la que ellos sostienen y todo lo demás es absolutamente falso. La posición sectaria de Ortiz Mendoza corresponde a la época de las cavernas”.

Por su parte, el licenciado Burgoa Orihuela, con toda la serenidad de un profesional altamente calificado, cargado de experiencia, no se quedó atrás en los calificativos y dijo: “Las relaciones entre el Estado Vaticano y el Estado mexicano vendrían a quitarle a nuestro país este baldón de ridiculez en que está colocado en medio del concierto internacional. El no tener relaciones con el Vaticano nos coloca en una situación de ludibrio, de burla ante los demás países”.

Ortiz Mendoza replicó lo siguiente:

Yo, como seguramente lo ha hecho el licenciado Burgoa Orihuela, también he viajado por diversos países y no he advertido, en universidad o centro de cultura alguno, que hagan a México objeto de desprecio o de escarnio por no tener relaciones con el Vaticano, y si, en cambio, mucho interés por las luchas históricas, políticas y sociales de nuestro pueblo.

Continuó Francisco Ortiz Mendoza expresando:

El licenciado Burgoa Orihuela, poniendo todo el peso de su prestigio profesional en su respuesta, hizo una serie de afirmaciones respecto del artículo 130 constitucional que, esas sí, no pueden quedar sin respuesta sin que se corra el riesgo de que muchos de cuantos lo hayan escuchado se queden con la idea de que le asiste la razón. La pregunta fue la siguiente: ‘doctor Burgoa, ¿qué es lo que la Constitución especifica acerca de las relaciones entre el Estado y la Iglesia’

A esto el doctor Burgoa respondió:

Desde luego, todos sabemos que esas relaciones, que no son relaciones entre el Estado y la Iglesia, se encuentran previstas en el artículo 130 de la Constitución. Hace poco más de un

año me permití exponer públicamente la idea de que este artículo 130 es un precepto espurio, incrustado a martillazos en la Constitución, porque no fue aprobado ni discutido cabalmente por el Congreso Constituyente de Querétaro. Cuando la discusión en torno de diferentes disposiciones de dicho precepto se encontraba en plenitud, el presidente de la Asamblea la dio por terminada, en virtud de que se aproximaba ya don Venustiano Carranza el día 31 de enero de 1917, para jurar o protestar el cumplimiento de la Constitución. De tal manera que la discusión del artículo 130 quedó pendiente, y si quedó pendiente, no aparece en las actas del Congreso que haya sido aprobado. Por eso afirmé que es un artículo espurio, que proviene de la opinión de 3 o 4 diputados constituyentes, que formaron la Comisión respectiva, porque el Proyecto de Reforma presentado por Venustiano Carranza no contenía las disposiciones, muchas de ellas absurdas y ridículas, que se involucran en el 130.

A este respecto, quisiera recordarle al doctor Burgoa algunas cuestiones que seguramente pasó por alto en su precipitada afirmación, dijo Ortiz Mendoza:

Primero.—El artículo 130 constitucional se discutió como artículo 129, la tarde de la sesión del Congreso Constituyente, el 27 de enero de 1917 y no el día 31 de ese mes, como afirma el licenciado Burgoa.

Segundo.—El Dictamen de la Comisión sobre este artículo se presentó el día anterior, 26 de enero; y por haberse reservado desde el 4 de enero el artículo 24 para que fuera discutido con el 129, por estar estrechamente vinculados, ambos se discutieron y aprobaron por unanimidad en ese mismo día.

Tercero.—Contra lo que afirma el doctor Burgoa, la discusión sobre el problema religioso fue considerada por los constituyentes de tanta importancia como las relativas al trabajo, a la milicia y al problema agrario.<sup>1</sup>

De manera sorpresiva el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, dio a conocer la decisión del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, de nombrar un representante personal oficioso ante el Papa Juan Pablo II, cuya labor facilitará la comunicación y diálogo permanentes que son indispensables en estos tiempos acerca de asuntos de interés común, sin que por ello se requiera reformar el artículo 130 de la Constitución ni otorgar el reconocimiento jurídico a la Iglesia.

Más adelante explicó dicho secretario que “se puede dialogar dentro de la premisa de la separación Iglesia-Estado, educación laica y libertad de creencias”, y cuyo objetivo concreto es “mantener un nexo de diálogo permanente, para asuntos de interés común”.

Pero el licenciado Ortiz Mendoza reaccionó fuertemente en un artículo que decía:

Independientemente de que el propio boletín de la Secretaría de Gobernación señalaba que ‘este hecho no está motivado por la próxima visita del Papa a México, ya que ésta es pastoral y no ha sufrido ningún cambio’, varios gobernadores de los diversos Estados que tocará en su visita el jefe de la Iglesia católica en nuestro país, se atropellan los unos a los otros para exhibirse públicamente en sus planes de realizar actos ostentosos de culto externo, sin importarles que con ello violen de manera flagrante la Constitución mexicana que juraron cumplir, ya que a partir del momento en que el Presidente de la República tomó la decisión de designar ante el Papa a su representante personal lo consideran como una señal del Ejecutivo para hacer a un lado las luchas históricas de nuestro pueblo contra el clero político. De los enanos de la política no se puede esperar otra cosa que la de imitar de manera grotesca lo que haga su jefe inmediato superior y, más todavía, si el que lo hace es el Presidente de

<sup>1</sup> Artículo de Francisco Ortiz Mendoza en *El Universal*, 20 de enero de 1990.

la República; pero el propio Jefe del Ejecutivo deberá explicar ante el pueblo con mayor claridad la razón por la cual pretende adoptar la medida anunciada —dijo Ortiz Mendoza—. ¿Cómo es posible que el Jefe de la Nación decida nombrar un representante personal ante el Papa en el Vaticano argumentado que no se trata de un representante oficial de la Presidencia de la República, sino de Salinas de Gortari? ¿Acaso en algún momento de su mandato el Presidente Salinas de Gortari puede dejar de serlo para actuar únicamente como el ciudadano Salinas de Gortari? Si la Constitución de la República señala de manera explícita que la ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias, ¿Ante qué institución designa el Presidente Salinas de Gortari a su representante sin que con ello pase por encima de la Ley Suprema de la República que es la Constitución? ¿Cómo puede el Ejecutivo explicar la incongruencia de que en el territorio nacional las autoridades mexicanas, incluido por supuesto el Presidente de la República, no les reconozca personalidad a las instituciones denominadas iglesias y el Jefe del Ejecutivo sí se la reconoce en el campo internacional y designa un representante suyo ante su institución superior que es el Estado del Vaticano? ¿Podría explicar el licenciado Salinas de Gortari al pueblo mexicano cuáles son los asuntos de interés común entre el Presidente de la República y el Papa, que le conducen a violar la Constitución y designar a un representante suyo para que los aborde? La nación y el pueblo mexicanos han vivido de manera tranquila y sin problemas sin reconocerle personalidad alguna al Vaticano en el territorio nacional y las relaciones con ese Estado no le reportarían beneficios económicos, sociales ni políticos. Ahora bien, ¿Cuáles son esos asuntos de interés común entre el Presidente y el Papa que no sean otros que los que se refieren a la necesidad de que el Jefe de la Iglesia católica le dé su aval para fortalecer las negociaciones que Salinas de Gortari ha hecho ante los empresarios europeos para que inviertan en México, adquiriendo empresas del Estado o explotando servicios importantes como los de Teléfonos de México? —Se preguntó Ortiz Mendoza—.

A nadie se puede engañar argumentando la tesis de que se trata de que la mayoría de los mexicanos son católicos y tienen pleno derecho a profesar su religión en cualquier parte y en cualquier momento, ya que el artículo 24 constitucional nos otorga plenamente a todos los mexicanos el derecho de creer o no creer, y el artículo 9º de la misma Carta Magna nos permite asociarnos libremente en cualquier partido político u organización social a condición de que sea lícito.<sup>2</sup>

La verdad —agregó dicho crítico— de lo que se trata es de fortalecer en México la gran alianza entre el capital extranjero, el clero político y los grandes empresarios especuladores para tomar el poder y cumplir así los designios del imperialismo en toda la América Latina, para imponer en nuestro país, en fecha próxima, una democracia empresarial apoyada en la llamada sociedad civil con la que se liquidan los partidos políticos representantes de las clases sociales y con ello alcanzar su sueño absurdo de eliminar la lucha de clases y sustituirla por la falsa armonía entre todos los grupos sociales de nuestro país.

Ante esta situación, no debe hablarse de que se trata de jacobinos sino de saber si se cumple o no se cumple la Constitución de nuestro país. Si a los enemigos de la Revolución les urge cerrar compromisos con el clero político, que propongan la modificación de los más valiosos artículos de la Constitución, pero mientras no lo hagan, como lo juraron al tomar posesión de sus cargos, los deben cumplir estrictamente.

Así concluyó sus observaciones Ortiz Mendoza.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, 14 de febrero de 1990.





## 16. COMENTARIOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL RELIGIOSA DE ENERO DE 1992 Y EL ESTUDIO DE RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL\*

La reforma constitucional a los artículos de la Constitución de 1917, que versaban sobre la religión, fue materia de muchos comentarios; sin embargo, uno de los más importantes y cuidadosos fue el del licenciado Ramón Sánchez Medal, el cual se estudia a continuación, con algunas omisiones en materia histórica. La parte histórica ha sido dividida en etapas:

De extraordinaria importancia y de enorme trascendencia son las reformas que el 28 de enero de 1992 se hicieron a la Constitución en materia religiosa, por ello es oportuno y muy necesario conocer el contenido y alcance de tales reformas.

En el capítulo de “garantías individuales”, la Constitución reconoce la existencia de los derechos y libertades fundamentales del individuo, establece los límites de ellos y garantiza el ejercicio de los mismos. Las últimas reformas constitucionales en cuestión se refieren a cuatro de esas libertades fundamentales, reconocidas a manera de principios generales; estos preceptos son:

1o. La libertad de asociación:

‘ART. 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto ilícito...’.

2. La libertad de creencias religiosas:

‘ART. 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo...’.

3o. La libertad de trabajo:

‘ART. 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...’.

4o. La libertad de educación:

‘ART. 3o., inciso III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados...’.

---

\* Sánchez Medal, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, 2a. ed., Porrúa, México, 1997, p. 313. El texto de la reforma constitucional aparece en el Apéndice documental.

‘ART. 3o., inciso VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior... realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura... respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas...’.

En las reformas constitucionales de que se trata, se establecen los límites a estas cuatro libertades fundamentales, y a la vez se garantiza el ejercicio efectivo de las mismas, razón por la cual la ley o las leyes reglamentarias de las mismas que se anuncian en su texto, y que van a expedirse por el Congreso de la Unión, no podrán tergiversar ni menos contrariar el significado y alcance de tales enmiendas constitucionales.

#### Exposición de motivos

Para llevar a cabo las reformas de que se trata, el Presidente de la República realizó una convocatoria en su informe del 1o. de noviembre de 1991. El día 10 de diciembre siguiente se hizo público el proyecto elaborado por el Partido Revolucionario Institucional; el día 13 del mismo diciembre, los diputados de todos los partidos acogieron ese proyecto en un dictamen de comisiones, y el día 28 de enero de 1992, las dos Cámaras del Congreso de la Unión y las 31 Legislaturas de los Estados elevaron a rango constitucional las reformas en cuestión.

La exposición de motivos de la reforma, que como tal debe considerarse el texto de la iniciativa y el dictamen de comisiones de referencia, puede afirmarse que es una reseña de las contiendas entre los diversos partidos y facciones que hubo históricamente en el país, y pretende ser una constancia de amnistía, del perdón que otorga el Estado a los errores pasados en que se dice incurrió la Iglesia católica a lo largo de la historia de México frente al Estado, el cual, también se dice, se mostró respetuoso de la religiosidad del pueblo y sólo trató de rescatar y consolidar su soberanía.

Sánchez Medel comenzó expresando que no interesa relatar las querellas y luchas que registra nuestra historia, sino señalar los antecedentes jurídicos de las reformas introducidas en 1992 a la Constitución, y que deben señalarse las leyes fundamentales que han regido a México a partir de la tercera década del siglo XIX hasta nuestros días.

En la primera Constitución Federal, expedida en 1824, decía su artículo 30: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.

Sin embargo, el artículo 50 facultaba al Congreso Federal para “arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”, es decir, asumía el Estado el derecho de presentar al Romano Pontífice los candidatos para que éste proveyera dentro de ellos al nombramiento de obispos, y el artículo 110 facultaba al Presidente de la República para “conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos”, o sea, asumía el Estado un derecho para fiscalizar e interceptar cualquier documento que procediera del Romano Pontífice.

Estos principios sirvieron de orientación a las Constituciones locales de cada uno de los Estados, llegando varias de ellas a establecer que el Estado fijaría y costearía los gastos necesarios para la conservación del culto. El Estado de México declaró en su artículo 11 que: “ninguna autoridad cuyo nombramiento parta de otros poderes que los del Estado podrá ejercer en él mando ni jurisdicción sin consentimiento de su gobierno”.

Durante la Presidencia de Ignacio Comonfort se aprobó, en 1856, la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia, por virtud de la cual todas las fincas rústicas y urbanas que tenían y administraran como propietarias las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, debían adjudicarse en propiedad a los que las tenían arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en ese momento pagaran, calculada como crédito al seis por ciento anual.

A las fundadas protestas y respetuosas instancias de varios prelados de aquella época para la derogación de dicha ley, contestó Ezequiel Montes, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que el Supremo Gobierno se interesaba mucho por la perfección del estado eclesiástico, por tratar de que éste se purificara,

y que precisamente para conseguirlo había sido expedida la ley de referencia, invocando que en el Antiguo Testamento los levitas eran dueños de los diezmos, pero que no poseían ninguna otra cosa; y que en el Nuevo Testamento los fieles recién convertidos vendían sus posesiones y ponían su precio a los pies de los apóstoles, y que San Pablo vivía del trabajo de sus manos.

#### Constitución de 1857

Al promulgarse la Constitución de 1857, incapacitó en su art. 27 a toda corporación eclesiástica para adquirir en propiedad y administrar bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Inhabilitó en sus artículos 56 y 77 para el desempeño de cargos de elección popular a quien perteneciera al estado eclesiástico, e invistió en su artículo 123 a los poderes federales de facultades para “ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes”.

Más tarde, el 25 de septiembre de 1873, fue adicionada y reformada la Constitución de 1857 para establecer en su artículo 1º que “el Estado y la Iglesia son independientes entre sí” y que “el Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”; en su artículo 21, que “el matrimonio es un contrato civil” y que “éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil... y en su artículo 3o. que “ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución”.

Como se advierte hasta aquí, la orientación común de todas estas disposiciones constitucionales era no atacar de frente a la Iglesia, sino asumir la competencia y funciones que a ella correspondían.

#### Constitución de 1917

La última etapa, que se inició en la Asamblea Constituyente de Querétaro, ya no fue sólo de asumir competencia y funciones de la Iglesia sino de franco enfrentamiento.

De acuerdo con los artículos 3o., 4o., 24, 27 y 130, el Estado se apropió de todos los bienes de las iglesias; estableció que, con excepción de los templos, todos los demás bienes se destinaran exclusivamente a los servicios públicos de la Federación y los Estados; reglamentó el ejercicio de los ministros de culto, exigió que sólo pudieran ejercerlo los mexicanos por nacimiento; implantó como obligatoria la enseñanza laica no sólo en todas las escuelas públicas sino también en los planteles particulares para la educación de la niñez; prohibió a los ministros de culto dirigir o intervenir en los planteles de educación primaria; facultó a las legislaturas de los Estados para determinar, según las necesidades, el número máximo de ministros de culto en cada Estado; prohibió los actos de culto público fuera de los templos y proscribió los votos religiosos y las ordenes monásticas.

Fue así como la Constitución de 1917 cambió radicalmente el régimen de separación o independencia entre el Estado y la Iglesia, pero ya sin referirse en especial a la iglesia católica, sino a las iglesias en general. Los preceptos objeto de las recientes enmiendas fueron a los arts. 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución.

#### Asociaciones religiosas

Primeramente, se consideran lícitas ahora las agrupaciones religiosas y, por tanto, se permiten las asociaciones religiosas y dentro de éstas a las denominadas iglesias, pero con dos únicas limitaciones:

a) En cuanto a sus actividades, se les prohíbe que puedan actuar en política, o sea, que deben permanecer por completo al margen de todo partido político y de toda política de partido:

ART. 130. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político... ”

b) En cuanto a sus bienes, se les prohíbe que puedan tener o manejar más bienes que los que exclusivamente sean necesarios para cumplir sus finalidades:

ART. 27, fracción II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad de adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y condiciones que establezca la ley reglamentaria.

Para que existan y actúen lícita y jurídicamente las agrupaciones religiosas y, por tanto, las asociaciones religiosas y dentro de éstas las iglesias, no es menester que el Estado les reconozca a cada una de ellas una personalidad jurídica y les otorgue un registro constitutivo, porque queda a opción de las mencionadas agrupaciones solicitar y obtener del Estado estos beneficios, mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley reglamentaria:

ART. 130. Las iglesias y agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas... ”

Del texto que antecede aparecen tres cosas:

a) que antes de obtener del Estado la personalidad jurídica y el registro constitutivo, se reconoce la previa existencia de las agrupaciones religiosas;

b) que no están prohibidas las agrupaciones religiosas que no hayan solicitado u obtenido del Estado la personalidad jurídica y el registro constitutivo;

c) que, por consiguiente, habrá dos clases de agrupaciones religiosas, lícitas o permitidas unas y otras: las asociaciones religiosas con personalidad jurídica y registro constitutivo, y las agrupaciones religiosas e iglesias sin personalidad jurídica ni registro constitutivo.

No es una novedad la figura jurídica de las asociaciones sin personalidad jurídica, pero a pesar de ello, su actuación y sus bienes tienen un centro común de imputación, que no puede atribuirse en particular y por separado a cada uno de sus asociados. Tal género de asociaciones sin personalidad jurídica existe lo mismo en el derecho civil, conforme al artículo 2691 del Código Civil vigente en materia federal, y aun en el propio derecho canónico, conforme a los cánones 114 y 117 del Código de Derecho Canónico de 1983.

Esta dualidad de agrupaciones religiosas donde el Estado puede prohibir y disolver aquellas agrupaciones que cuenten o no con personalidad jurídica y registro constitutivo, cuando sean ilícitas, en cuyo supuesto se encuentran las que por sus fines o medios sean contrarias al orden público o a las buenas costumbres (como, por ejemplo, las que se oponen al servicio militar obligatorio o que prohíben la veneración de las insignias patrias, o que propugnan las prácticas satánicas o el homosexualismo y la promiscuidad de los sexos), dado que este es el concepto jurídico en general de lo ilícito conforme a los artículos 1830, 1910 y 2692 del Código Civil vigente en materia federal; o bien, cuando su actuación quebrante la mencionada prohibición impuesta por el artículo 130 constitucional, por entrañar una intervención en los partidos políticos o en la política de los partidos.

ART. 27-II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al

dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación.

Hoy día, después de las reformas constitucionales a estudio, si una agrupación religiosa, con o sin personalidad jurídica, tiene bienes que no sean exclusivamente necesarios para la realización de sus objetivos, tales bienes no pasarán a ser propiedad de la nación, pero el Estado puede obligar a dicha agrupación a que enajene tales bienes, al igual de lo que acontece cuando una institución de beneficencia pública o privada haya adquirido más bienes raíces que los indispensables para su objeto.

En lo sucesivo, los bienes que dentro de la anterior limitación en función de su destino adquieran las asociaciones religiosas e iglesias, son de su propiedad y ya no de la nación.

Los requisitos o condiciones que la ley reglamentaria establezca para otorgar personalidad jurídica, y el registro constitutivo de una asociación religiosa, de ninguna manera puede servir de ocasión o de pretexto para que el Estado exija que la estructura interna de esa asociación se ajuste a determinadas normas o lineamientos, cual si se tratara de cualquiera otra asociación, como sería en lo relativo a la razón social, domicilio social, capital y bienes, duración, número y nombre de asociados, órganos sociales, causas de disolución, etcétera.

Si la ley reglamentaria pretendiera exigir estos impropcedentes pormenores, atropellaría de lleno al artículo 130 en estos dos párrafos terminantes y claros:

“ART. 130. El principio histórico de la separación del Estado e iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo... Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas...”

Lo único que el Estado puede establecer al respecto en la ley reglamentaria, es la facultad de cerciorarse de que la asociación religiosa o iglesia en cuestión exista realmente, y que no tenga finalidades ni actuación contrarias al orden público o a las buenas costumbres, ni que su actuación constituya una intromisión en la política o en los partidos políticos.

Será posible, sin embargo, que las iglesias organicen asociaciones que estén subordinadas a ellas y que para mayor seguridad jurídica en el manejo y la administración de sus bienes cumplan las formalidades de la ley reglamentaria, y así adquieran la personalidad jurídica y el registro constitutivo, sin necesidad de que las propias iglesias hagan otro tanto directamente.



## 17. REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LAS OBJECIONES DE ALGUNOS DIPUTADOS\*

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.—  
Presentes.

Por instrucciones del ciudadano Presidente de la República y para los efectos constitucionales, con el presente envío a ustedes iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 constitucional, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.<sup>1</sup>

México, D.F., a 7 de noviembre de 1991.—El Secretario Fernando Gutiérrez Barrios.  
Escudo Nacional.—Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.  
Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.—  
Presentes.

El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación.

México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

---

\* Esta reforma concluyó al ser aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992. El texto aparece en el Apéndice documental de este libro.

<sup>1</sup> Se transcribe un fragmento de la iniciativa y de las intervenciones de los diputados.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos y cada uno, queremos que el cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como a su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo...

El campo nos exige hoy una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe de cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del Siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

#### 1. El camino recorrido en la transformación del campo

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad para enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, las de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión trasatlántica del imperio español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

En principio dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad común, repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del Siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste



se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del atributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

Al final del Siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así los señalan los proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del Siglo XIX y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

La Ley Lerdo de 1856 elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos en 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra revolución. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experien-

cia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos, leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios y se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno: de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió con la reforma agraria la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria, Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para

lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud, también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediaría, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y por eso inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso

de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sosteniendo a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder a nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos ha dotado de una dirección precisa para propiciar cambio y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

En el artículo 27, el Constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantiene en el texto del artículo 27: La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas, primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo y a la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción VI, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracción\* XIX y XX.

Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del cuerpo consultivo agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

---

\* *Sic.*

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad. La pequeña propiedad es esencial a la reforma agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierra agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de infima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, la productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas. No lo permitiremos en la ley, ni lo tolera la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promueven la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de la fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos.

Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos.

VI. La prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la Nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra Ley Suprema.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrán ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III y a la V.

Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor.

El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que general la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es esta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respecto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias, esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promuevan la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma.

Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo.

Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria, es un paso trascendente e indispensable, pero es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad.

De ahí los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos secretarios, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente:

**INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Artículo único. Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo; VII, XV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

I a III...

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios; a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad;



V...

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas. Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

La de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propiedad ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

VIII y IX...

X. Se deroga.

XI. Se deroga.

XII. Se deroga.

XIII. Se deroga.

XIV. Se deroga.

XV. Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije a ley;

XVI. Se deroga

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de

las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente;
  - b) Si transcurrido el plazo del excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.
  - c) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;
- XVIII a XX...

### TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. A partir de la entrada en vigor de este decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo decreto.

Artículo tercero. Los comisariados ejidales continuarán funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Artículo cuarto. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Palacio Nacional, a 7 de noviembre de 1991.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.”

### EL PRINCIPIO DE LA DISCUSIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El Presidente: —En los términos del artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su oportunidad turnamos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales este proyecto del Poder Ejecutivo.

Vamos a tomar nota de los compañeros que desean hacer uso de la palabra, para hechos. Tiene la palabra, la compañera Rosa Albina Garavito Elías.

La diputada Rosa Albina Garavito Elías: —Señoras diputadas y señores diputados:

El Partido de la Revolución Democrática no quiere dejar pasar por alto la importancia de esta iniciativa de reformas al 27 constitucional.

Es este el motivo por el cual hago uso de la tribuna en esta ocasión. Queremos recordar a esta Cámara de Diputados el compromiso que tenemos como legisladores sobre la demanda

fundamental, sobre la demanda básica que nuestra sociedad ha estado planteando por lo menos desde tres años atrás, pero que se ha venido a enfatizar después de las elecciones del 18 de agosto.

La tarea fundamental que tiene esta Cámara es dar respuesta a la exigencia de la reforma democrática; queremos alertar de los peligros de discutir y aprobar en su caso, iniciativas, artículos constitucionales que son pilares de un proyecto de Nación. Cualquiera que fuesen los cambios, tendría esta Cámara, como lo hemos venido reiterando en diversas ocasiones en esta tribuna, que estar avalados por los votos de representantes populares fundamentados en votos verdaderos.

Por desgracia no es el caso, nuestro partido seguirá insistiendo sobre esta responsabilidad política y quiere hacer un llamado a la sensibilidad de esta Cámara sobre el problema que tenemos entre manos. El problema fundamental, el prioritario, antes de redefinir qué Nación queremos, es el problema de la reforma democrática.

Una vez hecha esta advertencia, quiero además alertar sobre los riesgos que tiene para el futuro soberano, democrático, para un desarrollo estable y justo, la iniciativa que hemos escuchado hasta este momento.

Mi partido por supuesto hará un estudio serio y profundo de la iniciativa, éste será el sentido de sus discusiones en las comisiones y en esta plenaria, pero desde ya, desde esta tribuna estamos alertando sobre los siguientes peligros: La iniciativa a la que se ha dado lectura, lo que está haciendo es legalizar en los hechos el rentismo que existe; la Ley de Fomento Agropecuaria, aprobada en 1981, no fue suficiente para la voracidad del capital privado y ha estado exigiendo desde entonces la reforma necesaria para que la asociación de productores, esto es, la asociación del capital privado con el minifundio y las tierras ejidales vaya más allá de la asociación que puede darse en cada periodo de cultivo.

Cuando se alega la seguridad en la tenencia de la tierra en realidad lo que se está exigiendo es que esta figura de asociación de productores vaya más allá de cada periodo de cultivo; se quiere hacer entonces como una cuestión totalmente permanente. La iniciativa está legalizando eso. El proyecto es justamente legalizar, a nivel constitucional, la figura de la asociación de productores.

Entonces la responsabilidad que el Estado tiene por ser efectivamente el rector del desarrollo económico, coherente con este proyecto neoliberal, se está dejando en manos del capital privado, sea éste nacional o extranjero.

Queremos entonces alertar sobre el peligro de que la soberanía alimentaria del país, que ningún país sólido y fuerte renuncia, se estaría dejando en manos del interés privado.

Queremos alertar también de la convocatoria a una falsa libertad del campesino. De qué libertad se puede hablar para el campesino, para el ejidatario y el minifundista, para que adopte la forma que desee en esta organización de la producción, cuando el campesino no tiene más que un pedazo de tierra, cuando el Estado ha hecho a un lado su obligación de fomentar al sector agropecuario.

Por lo tanto aquí termino mi intervención. La intención es alertar a esta Cámara sobre los riesgos de aprobar, con el mayoriteo mecánico que ya vimos en el Colegio Electoral, una reforma de la trascendencia que ésta tiene.

Haremos la discusión necesaria, con la profundidad necesaria, traeremos aquí todos los argumentos, pero no queremos dejar pasar por alto la importancia de esta definición. Gracias.

El Presidente: —Muchas gracias, compañera diputada. Para hechos, tiene la palabra, el diputado Francisco Hernández Juárez.

El diputado Francisco Hernández Juárez: —Señor Presidente; compañeras y compañeros diputados:

Después de haber escuchado con atención la iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución y a reserva de dar oportunamente una opinión más amplia al respecto y

combatir esta reforma, tanto dentro como fuera de la Cámara de Diputados, quiero dejar sentada, a nombre de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, nuestra más enérgica protesta y oposición categórica a las reformas que propone el Presidente, ya que se da un golpe mortal a la propiedad ejidal y se propicia un fortalecimiento cada vez mayor a la propiedad privada de la gran propiedad capitalista en el campo y se abandona el apoyo del Estado a los núcleos de población y a los ejidos, que han mostrado que a pesar del abandono en que se encuentran muchos de ellos, aportan la mitad de los alimentos que consume nuestro pueblo.

Nos oponemos a la privatización anunciada porque el incremento a la producción no está ligado a la forma de propiedad sino al apoyo financiero, técnico, que deben tener los ejidos en nuestro país.

Demandamos al pleno de esta Cámara la convocatoria inmediata a audiencias públicas en todo el país, en donde los campesinos, ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios, puedan expresar sus juicios sobre estas propuestas del Presidente que, para el Partido Popular Socialista, implican un grave retroceso de carácter histórico.

En su momento formalizaremos, por los mecanismos adecuados, esta proposición. Muchas gracias, compañeros. (Aplausos.)

El Presidente: —Muchas gracias, compañero diputado Francisco Hernández Juárez. Para hechos, tiene la palabra, el compañero diputado Jesús González Cortazar.

El diputado J. Jesús González Cortazar: —Señor diputado Presidente; compañeros diputados:

Antes que nada quiero felicitar calurosamente a los oradores que me precedieron porque en una forma serena, sensata e inteligente, abordaron esta tribuna sin planteamientos demagógicos, sin alharaca, sin actos teatrales, tanto a la diputada Garavito como al diputado Hernández Juárez, mi respeto, por esa actitud que enaltece la tribuna más alta del país.

Y yo les digo que no se alarmen. Que ese llamado de atención que han hecho a los representantes populares se recoge con interés y tengan la seguridad de que en audiencias públicas, en el seno de las comisiones y también en este pleno, habremos de estudiar en detalle con patriotismo y con pasión esta iniciativa presidencial que, enhorabuena, ha llegado hoy como un cambio radical al medio rural mexicano.

Las estadísticas frías señalan que todavía el 34% de nuestro pueblo vive en lo del campo. Pero si nosotros observamos poblaciones mayores, todavía un número importante de sus moradores se dedican a las actividades agropecuarias. Por ello no es aventurado afirmar que el 40% de los mexicanos integramos el sector rural, seamos pequeños propietarios, comuneros, colonos o ejidatarios y que atender a este sector tan numeroso y trascendente, implica un acto de precedencia republicana que todos debemos analizar con amplitud, con libertad de conciencia y con profunda responsabilidad.

Un hombre que yo admiro, mi maestro, mi querido maestro Carlos González Durán, hoy diputado del Partido de la Revolución Democrática, nos enseñó, ya largos años atrás, que el derecho es la superestructura de la sociedad.

Y habiendo cambiado ésta, habiéndose enfrentado el pueblo mexicano a nuevas realidades que lo llevan ya a los albores del siglo XXI, es totalmente lógico y congruente que el Poder Legislativo se aboque a cambios que impliquen una mejoría, el bienestar para el campesino y también la posibilidad de dar respuesta.

Solamente ha habido dos hechos que quiero remarcar, uno de ellos que se dice: Acabará el ejido. Falso. El ejido permanece, simplemente se le da al ejidatario una jerarquía de adulto, de hombre capaz, factible de labrarse su propio destino. Ya no queremos paternalismo, el hombre que trabaja la tierra no es un niño de brazos, el hombre que lucha en el agro nacional, es un hombre capacitado digno de tomar el destino por sus manos, digno de llevar la rienda de su futuro. Y por ello, será el ejidatario y nadie más que el ejidatario, aquel que habrá de tomar las decisiones que los lleve en un sentido u otro.

La diputación del Partido Revolucionario Institucional rechaza el término “privatizar”. Este es confuso, conceptualmente hablando, y además desorienta a la opinión pública. ¿Qué se privatiza? Se privatiza lo que es propiedad del Estado y pasa a la iniciativa privada, el ejido no es propiedad del Estado, no es un koljuz, el ejido es propiedad del núcleo de población y será éste y nada más que éste, aquel que habrá de tomar las medidas tendientes a perfeccionarlo. Por otro lado, el término “privatizar” induce a la opinión pública que no conoce del tema, a pensar que serán los grandes capitales quienes serán dueños de la tierra arrancadas de manos del campesino. Falso de toda falsedad.

El campesino podrá vender a otro campesino la parcela y en esa forma estaremos haciendo una compactación para que sea rentable.

Hay que recordar que el reparto masivo de tierra se hizo en la década de los 30, siguiendo el concepto del mediero, que tenía una superficie...

El Presidente: —Señor diputado, perdóneme usted, es que hay algunos asistentes a la reunión que están llegando; quiero simplemente para que lo escuchen a usted con atención, pedirles que se sienten, hay aquí en la asamblea, que se sienten para que no se forme ese grupo ahí y no perdamos la atención en la intervención suya. Quisiera pedirle unos segundos para que se acomoden.

El diputado J. Jesús González Cortazar: —Con mucho gusto; señor Presidente.

Es más, lo felicito, porque es una pena que estando debatiéndose un tema histórico esto parezca zoco marroquí.

El Presidente: —Muy bien. Compañero Jesús González Cortazar, haga uso de la palabra por favor.

El diputado J. Jesús González Cortazar: —Otro hecho que hay que remarcar es aquél que dice que el ejidatario estará en una posición de desventaja.

Hemos escuchado la iniciativa y con toda claridad permanece la obligación del Estado de impulsar la producción agropecuaria, de proteger las tres formas jurídicas de tenencia de la tierra y de transformar el ejido, llevando bienestar, llevando progreso a aquellos que lo han venido integrando.

Emiliano Zapata y los caudillos del sur, querían volver la tierra a propiedad de los pueblos; los caudillos revolucionarios del Norte, Obregón, Carranza, Calles, Lucio Blanco, querían crear la pequeña propiedad. Ambas formas las tomó el Constituyente de Querétaro y las plasmó en el artículo 27 constitucional. Allí están y allí permanecerán. Solamente se busca modernizar, se busca hacer a México, hasta donde sea posible, autosuficiente.

Ese nacionalismo que nos honra, ese nacionalismo que es esencia del pueblo mexicano, no puede permitir que tengamos un cuarto de siglo de dependencia alimentaria. No podemos aceptar que año con año se traigan de más allá de las fronteras 10 millones de toneladas de alimentos, porque teniendo 2 millones de kilómetros cuadrados no podemos alimentar a todo el pueblo mexicano.

Esto sí es peligroso, esto sí, estimada diputada Garavito, es motivo de alerta; esto sí nos lleva a una situación de coloniaje que nadie verdaderamente patriota y nacionalista puede permitir y menos aún tolerar. Por ello amigos y para ajustarme al reglamento, sólo quiero decir que estamos abriendo un capítulo nuevo de la historia del pueblo mexicano. Seamos dignos de él, seamos dignos de aquellos que votaron por nosotros.

Veamos con claridad, serenidad y patriotismo esta benéfica iniciativa. Es por el bien de todos, es por el bien de México y sobre todo de sus campesinos. Muchas gracias. (Aplausos.)

El Presidente: —Muchas gracias, señor diputado Jesús González Cortazar por su intervención en la Cámara.

Aunque algunos compañeros nos hacían alguna reflexión sobre los cinco minutos de que se habla; la Presidencia optó por no llamar la atención al orador en vista de la importancia de su intervención y de la importancia del tema que estamos tocando.

Tiene la palabra, el compañero diputado Jorge Calderón.

El diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar: —Con su venia, señor Presidente.

En nombre del Partido de la Revolución Democrática queremos expresar clara y directamente nuestro más enérgico rechazo a un intento de acabar con el reparto agrario en esta Nación.

Prácticamente se está enterrando a la Revolución Mexicana y los postulados agraristas fundamentales.

No se trata únicamente de una reforma de matices o de cambios de formas. Estamos prácticamente ante un Estado que surgido del pacto social del Constituyente de 1917, renuncia a su obligación constitucional de dotar de tierra a los pueblos y comunidades que los requieran. Que no se diga que problemas de crecimiento demográfico o por problemas de disponibilidad de tierras, no hay forma de entregar éstas a las comunidades.

Existen todavía reservas territoriales; existen todavía un conjunto de terrenos destinados a explotaciones agrícolas, donde se han manipulado arbitrariamente los certificados de inafectabilidad ganadera en donde, lo hemos sostenido en ésta y en otras tribunas, es posible sostener un hato ganadero sustancialmente mayor con método de explotación intensiva, con una menor cantidad de tierra, liberando grandes cantidades para los campesinos. Pero, ¿qué es más importante? y esto ha sido dicho por numerosas organizaciones campesinas, lo que es más importante es que aún existen numerosos latifundios simulados; aún existe una gran cantidad de latifundios en este país, y lo decimos claramente. Y se quiere prácticamente legalizar el latifundio al negarse el Estado a continuar con su facultad y potestad constitucional y hacer entrega de tierra a los campesinos.

Pero además veamos otro aspecto muy importante.

La causa de la grave crisis alimentaria de este país, la causa de que estemos importando más de 10 millones de toneladas de alimentos, no es de ninguna manera la estructura jurídica y de formas asociativas. La causa es que en los últimos 10 años la inversión pública para desarrollo rural ha disminuido en un 61%; la causa es que el crédito al sector agropecuario ha disminuído en los últimos 10 años en un 45%; y la causa es que los precios medios del sector agropecuario mexicano, son 40% más bajos de lo que eran hace apenas 10 años. Ninguna agricultura del mundo, ninguna, puede sobrevivir cuando se está pagando a los agricultores un 40% más bajo. No hay forma. Y menos aún se puede sobrevivir cuando se importan granos subsidiados de los Estados Unidos y otros países y no hay, por tanto, sector productivo mexicano que pueda competir con maíz, frijol, trigo y arroz, con sorgo, soya, cártamo, estos productos, vendidos a precios de dumping en el momento en que se está levantando la cosecha, ha habido luchas heroicas de los sojeros y luchas heroicas de trigueros y otros productores.

Se dijo hace apenas unos días que somos autosuficientes por 13 millones de toneladas maiceras. Falso. Este país consume entre 14 millones y 14 y medio millones de toneladas de maíz. No somos autosuficientes. Y en todo caso, si se pretendiera esa supuesta autosuficiencia, sería sobre niveles de consumo alimentario per capita de los productores verdaderamente muy bajos.

Nosotros desde esta tribuna, desde esta tribuna lo queremos decir claramente, rechazamos enfáticamente este intento de reformas constitucionales que pretende acabar con la obligación del Estado de realizar el reparto agrario.

Por otro lado, se está pretendiendo incorporar elementos de derecho mercantil dentro de las estructuras ejidales. Este es otro aspecto que hay que destacar. En numerosas investigaciones, en numerosos estudios, se ha reflejado que existe un proceso de concentración de la tierra en manos de los propios liderazgos caciquiles de los ejidos.

Establecer legalmente el derecho a la concentración y a la venta de la tierra dentro de los ejidos, significa violar lo que fue el espíritu del Constituyente de 1917, que posteriormente

se recoge en la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando establece que esta propiedad ejidal es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible, según lo establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Nosotros hemos sostenido en diversas ocasiones...

El Presidente: —Señor diputado. Perdóneme.

No lo estoy interrumpiendo por gusto, lo que quiero pedir es que dejen de estar distribuyendo las síntesis de los diarios porque están distraendo la atención de una importante intervención del compañero. Así que, por favor, compañero, deje de distribuir, yo sé que es su trabajo, pero le pedimos que se siente y no distribuya la síntesis.

El diputado René Juvenal Bejarano Martínez (desde su curul): —Señor Presidente. Le pido a usted que deje de interrumpir a los oradores.

El Presidente: —Aceptado, compañero diputado.

Continúe con la palabra, diputado Jorge Calderón.

El diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar: —En los hechos, legalizar estos mecanismos de concentración de la tierra dentro de los ejidos, significa prácticamente, aunque no se quiera reconocer de manera explícita: Uno. Incorporar el derecho mercantil dentro del derecho agrario anular propiamente las luchas históricas del pueblo mexicano. Dos. Lo que es más importante, significa prácticamente legalizar procesos extremadamente graves que existen de concentración de las tierras dentro de los ejidos, pero que hasta este momento eran procesos ilegales.

Un modesto servidor de ustedes, en diversas investigaciones, a lo largo de años, ha hecho estudios de campo en diversos ejidos del país que muestran un grave proceso de concentración de las tierras, no sólo en manos transnacionales y empresas privadas, en manos de líderes y caciques campesinos que se apropian ilegalmente de las tierras ejidales usando diversas formas de poder político y de coacción. Y esta reforma lo que pretende es legalizar los mecanismos de concentración de la tierra dentro de las propias estructuras ejidales.

Y otro punto finalmente, de extraordinaria gravedad, es lo que se refiere a la facultad de sociedades mercantiles para dedicarse a la explotación agropecuaria. Que no se nos diga como en la exposición de motivos, que como ya no existe anonimato en las llamadas sociedades mercantiles, eso impide la reconstitución del latifundio.

En los hechos eso significa un cambio histórico de capital importancia dentro de la estructura legal mexicana y del proceso productivo.

Nosotros estamos convencidos finalmente, que es perfectamente posible recuperar la autosuficiencia alimentaria con altos niveles de consumo por cada habitante de esta Nación. Y que el ejido adecuadamente organizado de manera cooperativa, con autonomía y libertad, es capaz de alimentar a una población de más de 100 millones de habitantes de este país, conjuntamente con las formas comunales y de pequeña propiedad.

Lo que está en crisis no es la estructura de producción ejidal, sino lo que ha sucedido es una política deliberada de autoridades gubernamentales de reducir los apoyos a la producción ejidal para después decir, el ejido es ineficiente, después de que se le ha golpeado de manera sistemática y ahora proponemos una reforma que en los hechos prácticamente está desmantelando conquistas históricas de la Revolución Mexicana.

Por ello es que estudiaremos con cuidado lo que aquí se está proponiendo, pero llamamos desde esta alta tribuna de la Nación, a las organizaciones campesinas a las organizaciones de productores, a uniones de ejidos, a asociaciones rurales de interés colectivo y a las auténticas organizaciones de la pequeña propiedad, para que manifiesten bajo diversas formas y diversos mecanismos, una postura de defensa a lo que fue el espíritu original del Constituyente de 1917 y pugnemus en estas condiciones por una reforma del ejido sí, pero una reforma

de sentido democrático y de base popular. Y pugnemos por recuperar la autosuficiencia alimentaria y el bienestar campesino, pero en base a un compromiso del Estado de apoyo a los productores del campo. Ningún campo, repito eso, puede sobrevivir en condiciones de competencia desleal como la que se está sometiendo frente al capital extranjero. Y rechazamos el intento de reconstruir modernos latifundios bajo estas propuestas de reforma legal que prácticamente están significando acabar con uno de los postulados fundamentales de la reforma agraria mexicana y de la Revolución Mexicana. Muchas gracias.

El Presidente: —Muy bien compañero Jorge Calderón. Tiene la palabra la compañera diputada Patricia Terrazas.

La diputada Patricia Alina Terrazas Allen (desde su curul): —Declino hasta el debate.

El Presidente: —Tiene la palabra el compañero Teódulo Martínez.

El diputado Teódulo Martínez Vergara: —Con su permiso, señor Presidente; compañeras diputadas, compañeros diputados:

La discusión de esta propuesta del Ejecutivo en relación a modificar algunos párrafos del artículo 27 constitucional, significa que nosotros tenemos que analizarlo profundamente. Para nosotros, militares del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, que de alguna manera convivimos con los campesinos de este país y que para nadie de nosotros es desconocida la forma en que los campesinos de México hicieron la Revolución, para ver sus aspiraciones o para tener un pedazo de tierra con que satisfacer las necesidades de su familia.

Consideramos que es muy importante que antes de otra cosa, de aprobar o desaprobar esta iniciativa de ley, se abran debates, discusiones y por lo menos así lo propone el Frente Cardenista.

No estamos en contra, no estamos en favor, sino hasta que nosotros lo discutamos internamente y desde luego, que no sean unos cuantos quienes decidan por los campesinos, sino que en base a consultas a los campesinos, que sea a ellos a quienes les consultemos lo bueno y lo malo que pueda traer cualquier iniciativa de ley que el Ejecutivo envíe a este honorable Congreso de la Unión. Es muy importante, por muchas razones.

El Presidente: —Tiene la palabra, para hechos el diputado Hugo Andrés Araujo.

El diputado Hugo Andrés Araujo de la Torre: —Con permiso de la Presidencia; compañeras y compañeros:

Nos parece sumamente importante la preocupación que ustedes y nosotros los priístas, tenemos alrededor de los problemas del campo.

Hace unos días insistíamos nosotros en lo fundamental que era impulsar cambios sustanciales en la realidad que están viviendo los campesinos y las organizaciones campesinas. Bienvenida la iniciativa porque coloca la discusión sobre el campo mexicano en el centro del debate de esta cámara; bienvenida la inquietud de todos y cada uno de nosotros, porque nos obliga a tocar, a escuchar, a analizar los puntos centrales de un debate que estaba ya presente en la sociedad.

Para los priístas ésta es una consecuencia directa e inmediata de nuestra insistencia, en que la reforma al campo tenía que estar sustentada también en cambios legislativos. Nosotros apoyamos la iniciativa, pero estamos abiertos a la discusión, al análisis, como toca en el quehacer de esta asamblea, a través de las comisiones.

Sobre la parte jurídica de tribunales agrarios, es una demanda que muchas organizaciones hemos impulsado y que consideramos permitirá entender no solamente la reforma agraria como reparto sino como un planteamiento más integral.



En efecto, creo que a todos nos preocupan prácticas subterráneas no contempladas en la ley de muchos de nuestros compañeros, pero no será que la realidad nos está rebasando y la búsqueda de ellos, de formas de articular su desarrollo económico está representando nuevos planteamientos, ¿qué no podían ser apreciados en el 17? Reflexionemos sobre eso, habrá oportunidad de discutirlo y de analizarlo.

Creemos que es necesario pensar en la activación del campo, que es fundamental considerar que será necesario encuadrar estas propuestas en el marco de la realidad campesina y estamos abiertos al diálogo, a la discusión, al análisis y a que esto tenga el mejor resultado para los campesinos de México. Muchas gracias.

El Presidente: Muchas gracias, compañero diputado Hugo Andrés Araujo. Han solicitado el uso de la palabra, para hechos y tiene la palabra, en primer lugar, el diputado Juan Campos Vega.

A continuación pidió la palabra el compañero Israel González Arreguín y, finalmente, el diputado Camilo Valenzuela.

Diputado Juan Campos Vega, tiene usted la palabra.

El diputado Juan Gualberto Campos Vega: —Señor Presidente: Voy a ser breve. Y por ello, con fundamento en el artículo 104 del Reglamento, le pediría no me interrumpiera, ya que sus interrupciones causan más daño que el que creen remediar.

Sólo quiero precisar unas cuestiones y ratificar la postura de mi partido en torno a este problema.

Yo creo que no es todavía el momento para que entremos al fondo de la discusión de esta importante polémica iniciativa.

En este momento creo que debemos precisar los mecanismos que vamos a utilizar para analizarla concienzudamente, para incorporar al mayor número de los interesados en este tema, que son los campesinos de México, en la discusión y el análisis de esta iniciativa.

No quiero polemizar. Pero sí quisiera recordarle al primer orador del Partido Revolucionario Institucional que cuando nosotros hablamos de que aquí se está dando un proceso de “reprivatización”, partimos de conceptos distintos a los que él vertió en esta tribuna.

Precisamente el primer párrafo del artículo 27 constitucional define que “la propiedad originaria de las tierras y aguas de nuestro país son de la Nación”. Y si el objeto de esta iniciativa es entregárselo a los particulares, estamos hablando de un proceso de “reprivatización” que el Partido Popular Socialista no comparte y que estoy seguro que las fuerzas democráticas, de dentro y de fuera del poder público, tampoco van a compartir.

También me llamó la atención que viniera aquí a la tribuna a repetir la tesis alemanista de que los ejidos colectivos eran copia de koljoses, porque con ese planteamiento tergiversado de la realidad destruyeron los ejidos colectivos que había en nuestro país.

Nosotros estamos conscientes de que el ejido colectivo es una forma de organización de los campesinos mexicanos que les ha servido para elevar su productividad, para poder utilizar de manera más adecuada los adelantos de la ciencia y de la técnica en el campo. Por eso nosotros pensamos que este proceso debe mantenerse también junto con la defensa de la propiedad del ejido.

Nada más esas dos precisiones, compañeras y compañeros diputados y reiterarles nuestro deseo de que esta iniciativa se analice profundamente en comisiones, en audiencias públicas, en foros, en todas las formas que sean necesarias para que aquí, cuando vengamos a tomar la decisión definitiva, sea en bien de nuestra patria y del pueblo de México, particularmente de sus campesinos. Muchas gracias.

El Presidente: — Muchas gracias, compañero diputado Juan Campos Vega. Tiene la palabra para hechos, el compañero diputado Israel González Arreguín.

El diputado Israel González Arreguín: —Con la venia de la Presidencia. Compañeras diputadas; compañeros diputados; señoras y señores:

Los cardenistas no estamos de acuerdo en elevar a rango constitucional el derecho a la pobreza.

Por ello, creemos que es responsabilidad de todos analizar a fondo la iniciativa, propiciar en todo el país una profunda consulta para que los campesinos, los campesinos del surco, participen con su determinación en la aprobación o en el rechazo.

Nosotros sostenemos que hay tierras que repartir todavía en México. Y eso nadie lo puede negar; nadie puede, por decreto, aprobar que termina el reparto agrario. ¡Hay miles de hectáreas, más de 300 mil, expropiadas a los narcotraficantes y que no se han repartido, que no se han entregado a los campesinos! Hay elementos fundamentales que debemos debatir profundamente. Es necesario enderezar el tipo de relación en el campo, que sólo beneficia a los traficantes de los productos agrarios, a los intermediarios, que se quedan con el producto del esfuerzo del trabajo de las familias campesinas.

El Presidente: Muchas gracias, compañero diputado Israel González Arreguín. Tiene la palabra, para hechos, el compañero diputado Camilo Valenzuela.

El diputado José Camilo Valenzuela: — Con su permiso, señor Presidente: La iniciativa que de manera inmediata, al inicio de esta Legislatura, ha hecho llegar el Ejecutivo Federal, preocupa sobre manera a todos los mexicanos y las mexicanas que sabemos la situación que vive nuestra patria y que vive el campo.

Preocupa, en primer lugar, porque pareciera que esta legislatura va a ser sometida a una dinámica de reformas que tendrán, sobre todo y ante todo, como prioritario lo que desde este gobierno se considera necesario reformar para abrirle paso a un rumbo económico y social que a 10 años de estarse imponiendo a nuestra patria, ha generado nuevos problemas y ha agudizado otros que vienen de lustros atrás.

Y preocupa también, porque encara de manera directa e inmediata una reforma contra una de las instituciones históricas de nuestra patria, que ha estado siendo sometida a una intensa ofensiva de descapitalización y de desintegración, y que a esta alturas, más allá de lo que diga y de lo que hayan dictado las leyes, vive una situación verdaderamente crítica, cuya propia existencia está amenazada.

La nueva reforma que algún orador vino aquí a tratar de minimizar, no va a hacer sino abrir más el camino para que la realidad nos siga rebasando, la realidad de que los grandes empresarios de este país y ahora, con el Tratado de Libre Comercio, también los tiburones del capital transnacional, puedan entrar a agredir, desarticular todavía más el ejido y a las comunidades rurales.

Por la enorme importancia que tiene esta iniciativa, yo quiero proponer a esta Cámara, especialmente a todos los que nos sentimos agraristas, un punto de acuerdo para que junto a la iniciativa del Ejecutivo se envíe a discusión a las comisiones respectivas una moción para que considere y traiga a esta Cámara una propuesta para abrir a debate nacional esta reforma, porque lo que está en juego son intereses nacionales e intereses de un sector muy considerable de nuestra sociedad, porque no sólo afecta a la población que directamente trabaja y vive en el campo, sino que afecta también a toda la población que gira alrededor del efecto multiplicador que la agricultura tiene sobre el conjunto de la economía y de la sociedad de nuestro país, y éste es un aspecto que no hay que perder de vista.

Y pienso que es muy importante este debate nacional, porque creer que el problema del ejido o de la agricultura se debe de ver sólo alrededor propiamente del campo, es desconocer que si hemos de elaborar una propuesta real para sacar adelante la agricultura mexicana no para concentrarla más en unas cuantas manos y abrirla también a la penetración del capital extranjero, es que si realmente pretendemos ayudar a fortalecer el ejido y las comunidades lo que habremos de tener presente es que esa propuesta tiene que ser global y tiene que

comprender no sólo problemas de crédito ni de asesoría técnica, tiene que comprender las industrias, las ramas de la industria productora de insumo y de maquinaria por un lado y por otro lado, todo el proceso de comercialización y de industrialización que hasta hoy han sido factores beneficiados con la descapitalización a la que se ha sometido la agricultura mexicana cuando menos desde mediados de la década de los sesentas.

Por eso yo propongo y voy a dejar por escrito, señor Presidente, a esta Legislatura, una moción para que envíe junto a la iniciativa del Ejecutivo, una propuesta para que se considere la conveniencia y la forma para abrir a debate nacional tan importante y trascendente discusión. Gracias. (Aplauso.)

El Presidente: Muchas gracias, compañero diputado Camilo Valenzuela. La Presidencia recoge su observación y en su momento su solicitud la turnaremos oportunamente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tiene la palabra, el compañero diputado Alejandro Encinas.

El diputado Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez: —Con su permiso, señor Presidente; compañeras y compañeros diputados:

Creo que quedó claro para todos en esta Legislatura la trascendencia que tiene esta iniciativa que el Ejecutivo ha mandado a esta Cámara de Diputados. Cada uno de los oradores que me han precedido en el uso de la palabra ha resaltado su importancia y la necesidad de discutir a fondo las reformas del 27 constitucional.

Nosotros queremos discutir a fondo no solamente esta iniciativa sino el conjunto de reformas que el artículo 27 constitucional amerita, no solamente para atender los problemas sustantivos que hoy enfrenta el campo mexicano sino para atender problemas incluso en la propia iniciativa hoy deja de lado, como es por ejemplo el de la orientación en cuanto a la explotación del beneficio social de los recursos naturales.

Son una gran cantidad de temas que tenemos que discutir. Evidentemente tenemos diferencias y tenemos proyectos confrontados, tenemos concepciones distintas de cómo debe darse la enajenación por ejemplo de tierras ejidales dentro del propio sistema ejidal. Queremos analizarlo, eliminar la incertidumbre que crea esta reforma que remite en gran medida a la Ley Reglamentaria muchas de sus aplicaciones, porque la sola reforma constitucional no precisa con claridad el carácter de las reformas a la Ley Reglamentaria y cómo se instrumentarían estas reformas, tanto en lo que se refiere a la enajenación de tierras ejidales, lo que se refiere a figuras y formas de asociación con el capital privado, lo que se refiere a infinidad de aspectos que hoy se tocan.

Por eso creemos que esta a discusión no puede deducirse a realizarse en el recinto legislativo, ni puede ser una discusión clandestina en las comisiones de esta Cámara.

Creemos muy importante y aquí lo proponemos de manera formal a los diputados de esta Legislatura, en particular a la mayoría del Partido Revolucionario Institucional, a que el Poder Legislativo, a través de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tome la iniciativa y convoque a un debate nacional sobre la reforma del 27 constitucional.

No podemos legislar al vapor una reforma de esta magnitud; se requiere la participación de más allá de los legisladores de los agentes productivos y de los agentes sociales que tienen en el campo mexicano su actividad fundamental. No podemos legislar sin atender el reclamo de las organizaciones productores y las organizaciones sociales del sector rural, por eso los emplazamos y los invitamos a que este debate nacional, a iniciativa del Legislativo se realice a la brevedad y en tanto esto no se realice, no dictaminemos sobre el particular en las comisiones de esta Cámara. Muchas gracias. (Aplausos.)

El presidente: —Muy bien, compañero Camilo Valenzuela. (Desorden.)

Perdóneme, perdóneme compañero Alejandro Encinas.

Quiero decirles a los compañeros que han hecho a la Presidencia la moción y esta observación, que no es fácil para un diputado en una primera ocasión estar presidiendo, ¿sí? Se los digo con toda honestidad. Estamos haciendo el mejor esfuerzo. (Aplausos.) Tiene la palabra, para terminar la lista de oradores que se han inscrito para hablar por hechos, el compañero diputado Abundio Ramírez.

El diputado Abundio Ramírez Vázquez: —Con su permiso, señor Presidente; honorable Cámara de Diputados; compañeros diputado de las diferentes fracciones:

Subí a esta tribuna movido por el interés y por el sentimiento que tenemos algunos diputados o muchos de los diputados que estamos aquí, por el interés y el sentimiento que tenemos por el campo mexicano.

Quiero hacer un llamado, sobre todo a los compañeros de la fracción mayoritaria, a que esta iniciativa de ley se discuta y se analice como debieran de hacerse todas las iniciativas. No podemos en una votación de cinco minutos terminar, porque el fondo de la reforma al 27 constitucional es ésta, terminar con la lucha que dieron millones de compatriotas, abuelos nuestros, abuelos de ustedes y que fue el motivo principal de la Revolución Mexicana y a la más importante del siglo XX en México, en Latinoamérica.

Ciertamente mi partido, yo como diputado, creo que debe de modificarse el artículo 27 constitucional, pero modificarse en el mismo sentido que dijo el señor Presidente de la República es decir, así lo mencionó en relación a la educación, se mantiene la educación primaria gratuita y obligatoria y se apoyará la educación media y la educación superior. Yo creo que en ese mismo tenor, conforme dijo en el Informe, debiera de hacerse este artículo tan importante para los mexicanos, para México, para el futuro de nuestros hijos, de nuestra patria.

El Tratado de Libre Comercio pensamos que es necesario que se realice, sobre la base de que mejore las condiciones de vida de los mexicanos, no que mejore las condiciones de vida de unos cuantos.

A mí me gustaría que esta tribuna, así como lo hizo un camarada del partido oficial, Hugo Andrés, hace unos momentos, los camaradas de La Laguna diputados por el Partido Revolucionario Institucional, por el Partido Acción Nacional y por los diferentes partidos plurinominales o de mayoría, que se subieran a decir lo que dicen los campesinos en La Laguna, en Coahuila y en Durango que es donde nos ha tocado convivir con ellos y ellos no están de acuerdo en que se abran las puertas para la que se dice que no va a ser pero de hecho va a ser, la puerta para que unos cuantos acaparen muchas parcelas, muchas más de las parcelas ejidales que ya tienen ahora.

Pensamos, pienso que debemos hacerlo más que como diputados o dirigentes de una central o de un partido, camaradas diputados, debemos de hacerlo con sentido democrático y como mexicanos. Yo creo que aquí no nos deben de dividir ni las siglas ni las organizaciones campesinas, nos debe de unir el interés nacional.

¿Cuál es el interés nacional? El interés nacional es primero que cualquier organización política.

A nombre de nuestra fracción y del mío propio, pedimos que esto se discuta con mucha calma y que se lleve a consenso nacional, que se discuta con los campesinos, que se les convoque a ver si ellos van a estar de acuerdo en que votemos o modifiquemos. Creo yo que la modificación conviene para que se modernice el ejido, pero con créditos, para que se compacten las superficies en los ejidos y para que haya más productividad, porque finalmente creo, o esto se dice en la Prensa y en la iniciativa, lo que se pretende es que haya productividad para estar a la altura del Tratado de Libre Comercio que está por firmarse en el próximo año. Entonces, pues, compañeros, no se vale, creo aquí y es una decisión histórica que vayamos a ganar por mayoría la modificación a un artículo de trascendental importancia. Creo yo, y hago un llamado a todos los camaradas de las diferentes fracciones, quien debe de ganar es México, quienes deben de ganar son los campesinos.

No sigamos dando pauta para que miles de campesinos anualmente se vayan al Norte del país y que hasta los masacren y asesinen en la frontera y sobre todo en la entrada de la frontera norte con Estados Unidos. Yo creo que eso nos debe de dar pena, nos debe de dar vergüenza a los diputados que decimos ser representantes populares.

No puede seguir tolerándose que muchos compatriotas nuestros se les siga tratando como animales en la frontera Norte. Y ésta es una secuela, esto es en consecuencia de que no hay empleo y de que el campo no produce lo que debiera de producir y hay muchos campesinos que dejan en renta la tierra y se van a Estados Unidos.

Podemos evitar el rentismo, porque se dijo hace unos momentos también, lo que se va hacer es formalizar lo que ya se está haciendo de hecho.

Lo que se está haciendo de hecho hay que corregirlo pero de fondo y esto es con crédito a los campesinos y no abrir la puerta al rentismo y al acaparamiento, porque si no lo que vamos a dejar para el futuro inmediato, modernos hacendados con grandísima o con muchos miles o cientos de hectáreas de tierra.

Y yo quiero finalizar con lo siguiente, que todos los que estamos aquí en esta Cámara hagamos conciencia de ello y, que en los diferentes Estados de la república todos conocemos los problemas agrarios que hay. Que en los Estados de la República si fuera posible que vayamos a visitar donde hay latifundios simulados y yo los voy a llevar, porque me ha tocado estar como a muchos compañeros en Coahuila y en Durango, donde hay miles de hectáreas que son propiedad ejidal, como es el distrito ejidal de Xilitla, Municipio de Viesca, Coahuila, en la comarca Lagunera, que la tienen los muchos, diecinueve supuestos pequeños propietarios. Para modificar la Ley, primero, hay que hacer que se cumpla la que tenemos. Gracias.

El Presidente: —Muy bien, compañero Abundio Ramírez. Para hechos, tiene la palabra, el diputado Carlos Enrique Cantú Rosas.

El diputado Carlos Enrique Cantú Rosas: —Señor Presidente; señores diputados que con profunda atención, en un momento en que a futuro habrá de relatarse esta sesión como trascendente e histórica para México entero, los aquí presentes recibimos con sorpresa, algunos más allá de la misma, la información con referencia a la presentación de este proyecto de reforma al artículo 27 constitucional.

Sin duda este tema habrá de ser profundamente debatido, no solamente en el concierto nacional sino más allá de nuestras fronteras, en donde millones de mexicanos tienen que salir del país en busca de oportunidades que en el suelo patrio les son negadas, porque los gobiernos de la República llevaron al país al peor desastre económico que registra la historia nacional.

Es un proyecto de iniciativa que golpea directamente en la columna vertebral de los dolores sociales del pueblo de México. Es un proyecto de reforma a la parte medular de la llamada Revolución de 1910, sobre la cual muchas generaciones no solamente hemos transitado sino hemos transcurrido nuestra vida entera y hoy, de la noche a la mañana, mediante una reforma constitucional, cortada al gusto de intereses ajenos al país se pretende desvirtuar el camino de la Revolución.

Estamos aquí inmersos ya en la apasionante discusión de asunto. Probablemente como estrategia fundamental del grupo mayoritario fue presentado en esta tribuna siguiendo esta estrategia, cuando el propio artículo 56 y 60 del reglamento que norma la vida interna de esta fracción y este grupo parlamentario señala determinadamente que toda iniciativa del Ejecutivo Nacional debe turnarse de inmediato a las comisiones correspondientes.

Parece ser que por estrategia el grupo mayoritario ha pretendido que aquí, todos inmersos en el dolor social que este asunto nos ocasiona, expresemos nuestros agobios para conocer anticipadamente cuáles serían los elementos que tendrían que combatir en el desarrollo de comisiones.

Siento particularmente que este asunto, de profunda trascendencia nacional, por todas sus implicaciones sociales, por todas sus implicaciones económicas y por todo lo que le rodea,

por todo lo que representa el pasado, el presente y el futuro de México entero, debe turnarse en forma inmediata a comisiones, para que sin limitación de tiempo, de esfuerzo, de análisis, de estudio correspondiente, se dictamine conforme a la voz autorizada no solamente de quienes venimos aquí en funciones de representantes populares, sino concretamente de aquellos que a distancia, con las manos encallecidas o la espalda flagelada por el ardiente sol, habrán de ser finalmente los que resulten beneficiados o perjudicados con esta determinación del Ejecutivo Nacional.

La propuesta señor Presidente, es que conforme al artículo 56 y conforme al artículo 60, se remita esta iniciativa a comisiones y sin limitación de tiempo, esfuerzo, estudio o análisis, se determine fundamentalmente pensando por encima de soberbias, de egolatrías, de intereses del grupo dominante o del resto de los partidos que aquí nos encontramos, pensando fundamentalmente en el común determinador que a todos nos ha traído a esta Cámara: preocuparnos por el presente y el futuro del pueblo de México. Muchas gracias.

El Presidente: Muchas gracias compañero diputado Cantú Rosas.

Quizá porque no nos escuchó bien en aquel momento o no estaba en la sala, quiero informarle nada más que como marca el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, una vez que dimos lectura a los proyectos de reformas que nos envió el Ejecutivo, de inmediato la Presidencia informó que se estaba turnando a comisiones, justamente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, pero qué bueno, así lo entiende la Presidencia, que a pesar de haber sido turnado de inmediato como así se dictamina en el Reglamento Interno de comisiones, se logró abrir este debate en que los compañeros diputados pidieron hacer el uso de la palabra por hechos, porque eso nos da la magnitud de las reformas que se están presentando.

Para hechos, tiene usted la palabra.

El diputado Jorge Modesto Moscoso Pedrero: —Compañeros integrantes de la LV Legislatura: Se ha hecho la propuesta de que la iniciativa de reformas al artículo 27 pase a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Hasta este momento tal comisión desconocemos en el pleno de la Cámara que haya sido integrada.

No existe esta comisión todavía funcionando ni aprobada por el pleno de la Cámara, por lo tanto me parece prudente que se establezca una suspensión al planteamiento que se está haciendo hasta en tanto, en el siguiente punto se conozca la integración de las comisiones. Me parece que esta Comisión está aún integrándose y quizá no sea procedente, salvo que me equivoque, porque veo algunas caras que así lo señalan, que se suspenda el planteamiento que hace el Presidente de la mesa.

¿A qué Comisión va esta iniciativa, si todavía no queda integrada formalmente y aprobada por el pleno la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales?

La diputada Patricia Alina Terrazas Allen: —Compañeros y compañeras diputadas:

El Partido Acción Nacional, viendo la trascendencia de la iniciativa que hoy se presenta, nos obliga a revisar con todo detenimiento la propuesta que hoy se pone a consideración del Congreso.

Consideremos que el problema del campo es tan grande y tan profundo, que existe tal rezago en la justicia y la aplicación de la justicia social y que necesitamos todos y todo el pueblo de México, aplicar una verdadera justicia dentro de la ley. Por tal razón y considerando estas realidades, nosotros, el Partido Acción Nacional nos proponemos revisar con plena responsabilidad la iniciativa y aportar a la misma y a la opinión pública nuestros puntos de vista. Existe en ella elementos verdaderamente positivos, más sin embargo dada la trascendencia e importancia de ellos, no es posible dar una contestación sin reflexionar atinadamente con absoluta responsabilidad. Muchas gracias.

El Presidente: —Muy bien, compañera diputada Patricia Terrazas. Tiene la palabra el diputado Cuauhtémoc Amezcua.

El diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo (desde su curul): —Me permito solicitar corrección de turno. La práctica parlamentaria ha hecho que las iniciativas de ley o de reforma constitucional, en este caso, se turnen a ambas comisiones, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y aquella de la materia concreta de que se esté tratando.

Esta trata de la reforma agraria por encima de cualquier otra cosa. Si sólo se turnara a Gobernación, implicaría habernos adelantado prácticamente a desaparecer hasta la Comisión de Reforma Agraria, lo cual me parece un exceso. Creo que el turno debe de ser a Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Gobernación y Puntos Constitucionales. En ese sentido mi petición por favor.

El Presidente: —Muy bien, compañero Cuauhtémoc Amezcua, la Presidencia toma nota de su observación y de su solicitud.

El diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar (desde su curul): —Señor Presidente.

El Presidente: —Tiene la palabra, el compañero diputado Jorge Calderón Salazar.

El diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar (desde su curul): —Sobre el mismo punto. Considerando el impacto multisectorial que esta iniciativa tiene en el conjunto de la actividad agropecuaria del país, propongo formalmente que en el momento que se constituyan estas comisiones, la iniciativa sea turnada a Comisiones Unidas, pero no sólo a Reforma Agraria, sino también a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Podría argumentar esto si fuera necesario.

El Presidente: —Muy bien, compañero diputado. La presidencia ha tomado nota de su intervención, de su solicitud. Hoy en la tarde, o sea, en la noche, ya tendremos integradas las comisiones, si es voluntad de toda la asamblea.

#### CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

#### DICTAMEN

México D.F., martes 3 de diciembre de 1991

#### DICTÁMENES DE PRIMERA LECTURA

#### ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El secretario diputado Domingo Alapizco Jiménez:

Honorable asamblea:

A las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo; VII, XV y XVII y deroga las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el ciudadano licenciado Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.





## 18. EL CASO ÁLVAREZ MACHAIN Y LA SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos sobre el caso del médico mexicano Humberto Álvarez Machain, secuestrado en Guadalajara en 1990 por agentes de la DEA (*Drug Enforcement Administration*), debido a su presunta participación en la tortura y asesinato del agente Enrique Camarena Salazar, fue tan violatoria de toda norma legal, que el coro de protesta se levantó no sólo en México, sino en todo el mundo.

El 15 de junio de 1992, después de cinco meses de revisar el caso, el máximo tribunal norteamericano determinó, por seis votos contra tres, que Estados Unidos está facultado para secuestrar en otros países a ciudadanos extranjeros que hayan cometido delitos en su contra y llevarlos ante la justicia estadounidense.

Por escrito, el presidente de la Corte William Rehnquist dejó asentado que si bien el secuestro de Álvarez Machain podría ser considerado como “escandaloso” e inclusive “violatorio de los principios del derecho internacional”, esto no le resta autoridad a la justicia estadounidense para procesarlo.

También por escrito se consignó, que el secuestro del médico mexicano no constituía una violación al Tratado de Extradición entre ambos países, ya que éste no especificaba que no se pudieran llevar a cabo secuestros, ni las consecuencias que un acto de esta naturaleza pudiera acarrear.

Desde el punto de vista jurídico, los primeros en disculparse fueron los tres Magistrados que votaron en contra, por considerar que “casi todos los tribunales del mundo civilizado quedarán profundamente consternados”.

La reacción en México fue inmediata. En un tono desusadamente duro, la cancillería mexicana calificó de “inválida e inaceptable” la decisión de la Suprema Corte de Justicia estadounidense. Condenó como “criminal” el secuestro de Álvarez Machain. Expresó su decisión de revisar el Tratado de Extradición suscrito por ambos países y dispuso la suspensión de las actividades de los agentes de la DEA comisionados en México, hasta determinar nuevos criterios de cooperación.

Consultado sobre tan contundentes decisiones, Miguel Ángel González Félix, coordinador general de los Derechos Humanos y Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, explicó que había que tomar “medidas adicionales”, porque el fallo de la Suprema Corte estadounidense creó un desequilibrio en el marco jurídico de las relaciones entre ambos países. Esto obligará, dijo, a revisar punto por punto y ley por ley, porque México debe garantizar la aplicación de sus leyes, salvaguardar su soberanía y, sobre todo, “no puede aceptar en ningún caso el principio de extraterritorialidad”.

En las Cámaras de Senadores y Diputados todos los partidos se unieron para emitir una condena unánime a la “flagrante violación al Tratado de Extradición, el secuestro en territorio nacional de cualquier persona y todo acto atentatorio contra la soberanía nacional”.

Internacionalmente el rechazo fue también generalizado. Gobiernos, partidos políticos, organismos judiciales y personajes jurídicos, organizaciones de derechos humanos y medios de prensa censuraron el fallo como un intento de imponer “la ley de la selva” en las relaciones internacionales.

Particularmente las naciones latinoamericanas, que pueden en cualquier momento enfrentar una situación similar —o ya la han enfrentado—, expresaron su preocupación por una decisión que, consideraron, pone en entredicho los tratados internacionales y las leyes nacionales. Pero también países como Alemania o Suecia expresaron la peligrosidad de una resolución de esta naturaleza.

Hasta la prensa norteamericana se preguntó el por qué de la necesidad de ponerse al margen de las leyes internacionales y, en concreto, por qué poner en riesgo las relaciones bilaterales con México.

Ante el aluvión de protestas, la Casa Blanca inmediatamente procuró tomar distancia del fallo y señaló que no había modificado su política de “respeto al derecho internacional, a la integridad territorial y a la igualdad de soberanía de los Estados”.

El fallo y la consiguiente reacción desataron una frenética actividad diplomática entre el gobierno mexicano y el estadounidense. Se estableció comunicación telefónica permanente entre el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, y el secretario de Estado norteamericano, James Baker. El embajador John Dimitri Negroponte entraba y salía de la cancillería para hacer consultas a su gobierno y a funcionarios del Servicio Exterior mexicano. Negroponte dio a conocer un comunicado oficial del Departamento de Estado que expresaba su confianza “en que podremos satisfacer plenamente la sensibilidad de México con respecto a la futura cooperación entre ambos países en el campo de la observancia de la ley. Tenemos —especificaba el texto— el más alto respeto por la soberanía de México y la intención de trabajar cuidadosamente con el gobierno mexicano para aquietar cualquier preocupación o percepción en sentido opuesto”.

El mismo 15 de junio de 1992, la Secretaría de Relaciones Exteriores había especificado que “los agentes de la DEA comisionados en México no podrán desempeñar, a partir de esta fecha, las actividades que les fueron autorizadas, hasta que se determinen los nuevos criterios de cooperación que permitan garantizar el respeto a nuestro orden jurídico y la completa salvaguarda de la soberanía nacional”.

Sin embargo, el 16 de junio de 1992 la Secretaría de Relaciones Exteriores anunció que había decidido “permitir que se reanude la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico”. Esto, se aclaró, era con el afán de “no dar pauta a una señal equivocada a quienes se dedican a esta actividad”.

Los diarios publicaron que se “prohibía” y luego que se “autorizaba” la operación de agentes de la DEA en México, lo que provocó confusión en los círculos políticos. El PRI trató de justificar la marcha atrás aduciendo motivos de seguridad; otros partidos, como el PRD, en voz del senador Porfirio Muñoz Ledo, exigieron una aclaración de por qué en tan poco tiempo se habían tomado dos decisiones contradictorias.

Según Félix González, la abrupta suspensión en la cooperación antinarcóticos entre Estados Unidos y México hubiera podido crear un peligroso “vacío”, que podría haber sido aprovechado por los traficantes para hacer circular grandes cantidades de droga.

Aclaró, sin embargo, que la continuación de la actividad de la DEA en los términos actuales es “temporal”, ya que, como se anunció, se procederá a una revisión profunda de los términos en que se da la cooperación antinarcóticos entre ambos países, para que no pueda repetirse otro caso como el de Álvarez Machain.

Desde su perspectiva, tendría que modificarse toda la interrelación que en este ámbito sostienen los dos gobiernos y dejar claramente establecido, desde el punto de vista legal, que los agentes antinarcóticos deberán circunscribirse a las actividades que les están expresamente permitidas. Aseguró que hasta

ese momento las reacciones con los norteamericanos habían sido “positivas”, lo que daba pie a suponer que las diferencias podían ser superadas por la vía diplomática.<sup>1</sup>

A petición de diversos medios de comunicación mexicanos, los abogados Alan Periquini y Robin S. Toma, de la Unión Americana de Derechos Civiles, entrevistaron al doctor Humberto Álvarez Machain en la Cárcel Metropolitana de Los Ángeles, donde se encuentra recluido desde que fue secuestrado en sus oficinas de Guadalajara.

Se entregó a los medios impresos una transcripción de la conversación de ocho cuartillas. Robin S. Toma dirigió la entrevista con Álvarez Machain.

Toma se limitó a conversar con él sobre las condiciones de la cárcel y la forma en que se realizó el secuestro el 2 de abril de 1990. Para prevenir que se ventilen detalles del caso, fuera del contexto jurídico, el abogado excluyó de la entrevista cualquier referencia a las acusaciones que encara el médico, de haber participado en la tortura y asesinato de Enrique Camarena Salazar, el 7 de febrero de 1985.

El médico explicó que su “estrategia” para sobrevivir al tedio de la cárcel es tener la mente ocupada y por eso trabaja un poco atendiendo enfermos dentro de la prisión, hace ejercicio y se dedica a actividades religiosas.

Dice: “Tenemos un grupo de oración que a diario reza el rosario a las tres de la tarde. Llave o truene, rezamos”.

Luego se refirió a la forma en que fue secuestrado. Este es su relato:

Si mal no recuerdo, fue el 2 de abril de 1990, un día como cualquier otro. Me levanté, hice mi programa de siempre: visitar algunos enfermos, algunos hospitales; posteriormente me fui a mi consultorio y a mi casa, a comer. En la tarde pasé por una sobrina, para que me acompañara a hacer unas compras, porque la semana que venía era Semana Santa. Mi familia y yo teníamos programadas unas vacaciones para ir al mar. Nos fuimos a la calle Obregón, donde venden cantidad de artículos americanos y tailandeses, pues estábamos viendo en las tiendas precisamente algunos artículos que nos faltaban, como lanchitas de plástico, trajes de baño, algunas cucharitas para mi niño Fernando, al que le compré varias cositas. Eran más o menos las 6:45 o las 7:00 y yo tenía una cita en mi consultorio.

Llegaron seis personas armadas a mi consultorio. Me dijeron que los tenía que acompañar, porque tenían una orden de aprehensión. Pero uno inmediatamente puso una pistola en mi cabeza y me dijo que si no los acompañaba me iba a matar. Entonces yo dije, bueno ¿qué pasa? Al ver a esas personas tan agresivas, les dije que no había ningún problema, que los acompañaba. Entonces me subieron a un coche, me aventaron en el piso y me pusieron una pistola arriba de la cabeza. Caminamos varias cuadras, no sabría decirle cuántas, porque me taparon con una chamarra y sentía el cañón que me iba apuntando siempre.

Me sentía muy atemorizado, pues nunca había tenido una experiencia de ese tipo. Me sentí realmente muy atemorizado, muy aterrorizado de que me fueran a matar. El vehículo siguió caminando 10, 15 minutos. Finalmente llegamos a una casa y me dijeron que me bajara. Yo les dije que qué pasaba, que dónde era. Entonces me bajaron a empujones y al bajarme una de esas personas me golpeó en el estómago. Yo estaba muy atemorizado, muy aterrorizado, porque realmente siente uno cierto descanso cuando ve alguna institución, alguna dependencia de la policía... dice uno bueno, pero yo no vi eso, sino una casa completamente oscura. Entonces me metieron a esa casa y me tiraron en una alfombra. Ahí me dejaron por una hora, aproximadamente. Ellos platicaban y no mencionaban nunca su nombre...

Una persona se acercaba y traía una como pistola, no sabría explicarle exactamente... como una chicharra que apretaba. Yo estaba boca abajo, no podía ver, pero oía. Sentía como descargas eléctricas. Estaba muy asustado, y me la ponía en la suela de los zapatos... Me la puso como seis o siete veces...

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 22 de junio de 1992.

Me inyectó la persona ésta. Me mantuvo otra vez acostado; como a los 15 o 20 minutos me volvió a inyectar; primero me inyectó en un glúteo y después en el otro. Posteriormente a que me inyectaron, yo sentía que mi cuerpo me pesaba mucho. Que mi conciencia empezaba a perder el conocimiento. Pero precisamente una persona cuando está estresada o con preocupación, al pensar en aquellos individuos, entonces siempre me mantenía con mi mente alerta...

Después me sacaron en una camioneta y agarraron la carretera. Siempre fueron dos personas adelante y al lado de mí otra persona, siempre apuntándome con una pistola. Yo me vine dando cuenta —más o menos— cuando llegamos a un pueblecito de Silao. Al entrar a ese pueblo está el letrero donde dice Silao. Ahí llegamos a un motel, allí me tuvieron y me pasaron a un cuarto.

En el motel me decían que no intentara hacer nada porque me iban a matar... y que si yo intentaba hacer algo, también iban a matar a mi familia. De ahí nos fuimos al aeropuerto de León...

Estaba ahí una persona de traje negro esperándonos. Era una persona blanca, con traje negro y una corbata gris. Llegamos ahí, ya nos estaban esperando y nos pasaron directamente hasta una avioneta. Le pregunté quién era... me dijo que trabajaba para la DEA. Salimos del aeropuerto y entonces dijeron que íbamos a Ciudad Juárez. Llegando a Ciudad Juárez le dijo al piloto que bajara en El Paso, porque ya tenía autorización. Llegando al aeropuerto (de El Paso) nos recibieron un señor Virreyes y otras personas. Entonces ahí me dijeron que tenían una orden de aprehensión en mi contra. Luego, y en la cárcel del condado, me empecé a sentir mal porque me ofrecieron algo de comer. Yo lo probé y me sentí muy mal y no comí nada. Ya eran dos días que no comía nada... Después me pusieron en una celda donde había aproximadamente unas 35 personas. Estando ahí ya sentía un dolor en el pecho y sentía que no respiraba. Pensaba que era el cansancio, pues ya tenía dos noches sin dormir. Al amanecer, serían como las seis de la mañana, sentí completamente que me faltaba el aire y sentía un dolor muy profundo y se me entumió mi mano izquierda. Entonces empecé a patear la puerta, porque sentí que me ahogaba, que me estaba muriendo. En eso vino un oficial, me abrió, me preguntó qué me pasaba y le dije que no podía respirar, que me sentía muy mal. Llamó a una enfermera y me tomó la presión y le dije que me sentía mucho muy mal. Entonces me llevó a la enfermería. Ahí me revisó un doctor. Me dio unas tabletas de nitroglicerina, me las puso abajo de la lengua. Me dijo que me tenían que trasladar al hospital “Tomaso” o “Tomasín” que precisamente está ahí, en El Paso. Allí me internaron y estuve dos o tres días bajo tratamiento, bajo observación. De ahí me sacaron y me llevaron a otro hospital de La Tuna. Y ahí me tuvieron otros dos o tres días. Y luego ya me trasladaron para acá, a Los Ángeles.

Al enterarse de la decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Álvarez Machain se sumió en una depresión anímica, pues estaba siendo enjuiciado por el cargo de mantener vivo al agente antinarcóticos Enrique Camarena, durante el interrogatorio y tortura que condujo a su muerte en Guadalajara, en febrero de 1985.

Hasta ahora, los ya enjuiciados por el caso Camarena en los Estados Unidos, Juan Ramón Matta Ballesteros, Javier Vázquez Velasco y Juan José Bernabé Ramírez han sido condenados —cuando menos— a una cadena perpetua y no tienen posibilidad de salir en libertad “probativa”. Si fuera encontrado culpable, Álvarez Machain recibiría la misma condena: jamás saldría de la penitenciaría.

La familia de Álvarez Machain no pierde la esperanza de que pronto recupere su libertad. Dice su padre, el pediatra Humberto Álvarez Rubio: “Mi hijo saldrá, tal vez no salga libre pronto, pero no se doblará jamás, porque él no es uno de esos, es todo un profesional que nunca estuvo involucrado en asuntos de narcotráfico y menos en la muerte de Camarena”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Idem.*

## 19. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SU APROBACIÓN. DISCUSIONES EN EL CONGRESO, AGOSTO DE 1992\*

Mientras la fracción parlamentaria del PRI anunció su beneplácito por la conclusión del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos, y su decisión —condicionada al respeto de diez puntos— de aprobarlo, las fracciones del PAN, PRD y PPS exigieron la entrega del texto y que su aprobación o rechazo lo hiciera el Pleno del Congreso de la Unión y no sólo la Cámara de Senadores.

La conclusión de las negociaciones provocó una nueva discusión sobre el tema, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, del 12 de agosto de 1992, entre legisladores del PRI, PAN, PRD y PPS, y también la negativa priísta para que el secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, compareciera ante los Plenos —y no ante comisiones— de las Cámaras de Diputados y Senadores por considerarla innecesaria.

La fracción del PRI, por medio de los senadores Carlos Sales Gutiérrez, Joaquín González y los diputados Javier Garduño Pérez y José Treviño Salinas, ponderó la actuación de los negociadores mexicanos, los que —de acuerdo con la opinión de los priístas— siempre se ajustaron a las conclusiones de las consultas que efectuó el Senado y a las opiniones de los sectores interesados sobre el eventual TLC, y también la decisión del gobierno mexicano de dar este paso para insertar al país en los cambios de la economía mundial.

El PRD y el PPS mantuvieron su postura contraria a la aprobación del TLC, al considerar que “pone en riesgo la soberanía nacional, vulnera los principios constitucionales en materia económica, lesiona a la planta industrial, provocará mayor desempleo e insertará a México en la guerra mundial de bloques económicos”. Legisladores de esos dos partidos dijeron que no es necesario esperar que el TLC entre en vigor para ver sus consecuencias, pues la apertura comercial ya las muestra. El PAN exigió información completa sobre el texto del TLC y propuso la comparecencia de Serra Puche.

Las tres fracciones parlamentarias opositoras coincidieron en que el TLC debe ser aprobado por el Congreso de la Unión y no sólo por el Senado. Por ello, exigieron que se dictaminen favorablemente las iniciativas de reformas a la Constitución, que los tres han presentado por separado, para hacer explíci-

---

\* Revista *Proceso*, 17 de agosto de 1992.

tas las facultades de la Cámara de Diputados en la revisión, aprobación o rechazo de tratados internacionales. Hasta ahora el PRI ha sostenido la tesis de que el TLC sólo necesita ser aprobado por el Senado (61 priístas, dos perredistas y un panista) de acuerdo con sus facultades constitucionales, mientras la oposición dice que debe pasar también por la Cámara de Diputados, ya que el TLC incluye modificaciones en aranceles, lo que es facultad constitucional de este órgano.

En cuanto a las críticas del PRD y del PPS sobre los perjuicios que puede ocasionar este acuerdo en la economía nacional, los priístas respondieron que no se puede especular cuando aún no se conoce el texto final íntegro del Tratado. Los opositores respondieron que entonces tampoco se puede especular sobre los beneficios y mucho menos se justifica el triunfalismo priísta.

La sesión de la Comisión Permanente dio inicio aproximadamente cinco horas y media después de que el Presidente Carlos Salinas de Gortari diera a conocer el término de las negociaciones. Así, esta vez no fue la oposición la que llevó el asunto a la tribuna legislativa sino el PRI, mediante el senador Sales Gutiérrez, presidente de la Comisión de Comercio.

Sales Gutiérrez recordó que desde hace dos años el Senado convocó a foros de consulta sobre el Tratado y que, a su juicio, los negociadores mexicanos tomaron en cuenta las opiniones de todos los sectores involucrados. Luego anunció que “en las próximas semanas” el Senado sostendrá reuniones con todos los responsables de cada una de las mesas de negociaciones y será hasta que se celebren esas reuniones, y se conozca el texto final, cuando esa Cámara haga un pronunciamiento oficial sobre el particular.

Sin embargo, aclaró que el documento final que se someta a la aprobación de los senadores mexicanos deberá considerar los siguientes diez puntos:

Que los términos de lo negociado se apeguen estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; que el Tratado se oriente al logro de los fines constitucionales de soberanía, desarrollo y justicia; que al crear un espacio económico para apoyar la consecución del objetivo fundamental de elevar el bienestar de los mexicanos, cumpla con hacerlo en un marco de respeto recíproco y afirmación de nuestros principios y valores nacionales; que se trate de un instrumento para mejorar, de manera gradual, con plazos de transición adecuados, el intercambio entre los tres países, reconociendo las asimetrías existentes, así como que no constituya un esquema de integración, por lo que no debe incluir asuntos que nos competa resolver a los mexicanos interna y soberanamente; que propicie mejores condiciones para los trabajadores mexicanos y el respeto a sus organizaciones; que aliente a la pequeña y mediana empresas y que considere el equilibrio regional, una adecuada distribución de sus efectos entre sectores y coadyuve a la conservación y mejoramiento del ambiente.

Además, que se apegue a los términos del GATT para no afectar nuestras relaciones multilaterales, o sea que no se obligue a comerciar sólo con los otros dos países del área, sino que favorezca el desarrollo de nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo, en particular con los países de América Latina; que al valorarse los efectos de lo negociado en la economía como un todo, considerando los empleos creados y, en su caso, los empleos perdidos en cada sector del país, se presente un programa gubernamental claro y preciso, que permita que puedan ser aprovechadas con claridad sus ventajas y atenuadas sus desventajas; que se hayan incluido en lo sustancial las opiniones y recomendaciones de los sectores directamente involucrados; que se realice una amplia campaña de fácil comprensión para difundir tanto el Tratado y sus posibles objetivos por sectores y regiones, como el programa de gobierno que en su caso se decida para apoyar su instrumentación, y que se discutan a plenitud en el Congreso todos los asuntos asociados con nuestra legislación.

Martín Tavira del PPS y Raymundo Cárdenas del PRD, no compartieron la visión priísta y pusieron en duda que el TLC vaya a respetar los principios constitucionales mexicanos.

Entonces el PAN propuso la comparecencia de Serra Puche ante el Pleno del Congreso, para lo cual hubiera sido necesario convocar a un periodo extraordinario; el PRI se opuso y lo rechazó, al considerarlo “innecesario” porque el secretario de Comercio comparecería ante comisiones del Senado el viernes 14 de agosto de 1992.

En su comparecencia Serra Puche presentó un larguísimo informe sobre las negociaciones y de lo que será el texto definitivo del TLC, actualmente en proceso de redacción final. La sola lectura duró más de dos horas, tras de lo cual vino una discusión, de aproximadamente una hora, entre el secretario de Comercio y el senador perredista Porfirio Muñoz Ledo.

Éste, en una de sus tres intervenciones, preguntó a Serra Puche “si no nos podríamos quedar como las novias de pueblo: vestidos y alborotados”, en caso de que el Senado mexicano aprobara el TLC y el Congreso estadounidense o el Parlamento canadiense se pronunciaran en sentido opuesto. Serra Puche contestó que el texto del Tratado no será objeto de una nueva negociación.

Muñoz Ledo festejó la afirmación de que no habrá más negociaciones—“es la mejor noticia que hemos oído aquí”— y solicitó se tomara nota de ella.





## 20. FIRMA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EL 17 DE DICIEMBRE DE 1992\*

Desconcierto e intranquilidad en Ottawa. Íntima nostalgia anticipada en Washington. Solemnidad y medida en la ciudad de México. Tres presidentes en distintas circunstancias. Tres ceremonias con un mismo fin. Mulroney, Bush y Salinas firmaron, el 17 de diciembre de 1992, el documento oficial que da por concluidas las negociaciones comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El primero en firmar fue el primer Ministro canadiense. Cinco minutos de tensión en el lugar de la firma, el edificio central del Parlamento, en Ottawa, pusieron en riesgo la ceremonia. Miembros de la Red Canadiense frente al TLC y de grupos de exempleados gubernamentales y de algunas organizaciones sindicales lograron colarse en la sede e increparon a Brian Mulroney: “¡primer ministro, usted no debe firmar ese tratado que ocasionará mayores problemas al país y a los trabajadores!”

De acuerdo con las crónicas de las agencias internacionales y de diarios nacionales, cundió la tensión cuando gritaron esos opositores al TLC, y sacaron pancartas alusivas a los daños que traería el acuerdo. Mulroney, sin perder el aplomo, no hizo caso y estampó su firma en el documento. Aquellos fueron desalojados y ahogados sus gritos por el aplauso de los que se quedaron. El primer ministro pronunció su discurso.

Habló de las bondades del TLC y dijo que era la mejor y más directa vía para tener un país más próspero en el futuro. El acuerdo es bueno para Canadá y para los canadienses, aseguró.

Historia distinta en Washington: en el mismo salón, con la misma pompa, los mismos discursos esperanzadores en que se mencionó a Simón Bolívar hasta el cansancio, y con un presidente estadounidense bajo el ataque de sus compatriotas, se desarrolló la ceremonia en la que George Bush firmó el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Recordó a los empleados de la Organización de los Estados Americanos, que hace más de diez años Jimmy Carter celebró los Tratados del Canal de Panamá.

Como con los Tratados del Canal, lo más importante para su implementación vendrá después de la firma, en la negociación que emprenda el habitante de la Casa Blanca con el Congreso estadounidense, la cual puede cambiar sustancialmente el contenido del TLC.

---

\* Revista *Proceso*, 21 de diciembre de 1992.

Aunque la Casa Blanca queda a dos cuadras del edificio de la OEA, la presencia del presidente estadounidense en la debilitada organización no es común y George Bush la hizo aún más extraordinaria cuando decidió pasear por sus instalaciones para saludar y conversar informalmente con personal de la OEA, periodistas, diplomáticos y otros invitados. Los lujos de un presidente sin poder y sin trabajo, en una organización que antes de la ceremonia quiso apagar las luces de la televisión porque estaba preocupada por la enorme cuenta de luz que le llegaría el próximo mes y que su debilitado presupuesto —entre otras cosas por la falta de pago de países miembros como EU— tal vez no podría costear.

El gran Salón de las Américas, que por las noches se alquila para fiestas con tal de sufragar las necesidades de la organización, se vistió de gala. En el podium Bush y el secretario general de la Organización, Joao Baena Soares. A su lado, los embajadores de México y Canadá, Gustavo Petricoli y Dereck Burney, respectivamente, que escoltaban a la embajadora Carla Hills, saliente representante comercial de Estados Unidos. A pesar del significado histórico del evento y de que en su discurso Bush dijo que la firma era el inicio de un paquete más grande que EU quería para América y que incluye democracia vigilada desde Washington, a lo que México se opuso la semana pasada, cuando votó contra la revisión de la Carta de la OEA. Bernard Aronson, subsecretario de Asuntos Interamericanos, notó la ironía y dijo al corresponsal que “dos amigos podían estar en desacuerdo”.

Los ojos de la prensa y de México estaban lejos del Salón de las Américas, hacia Little Rock, Arkansas, esperando que el presidente con poder, Bill Clinton, dijera qué va a pasar después de esta firma, con el proceso de ratificación que su gobierno tendrá que iniciar.

Clinton no decepcionó:

“Quiero reafirmar mi apoyo a este acuerdo y subrayar el compromiso para trabajar con el pueblo estadounidense y nuestros vecinos del norte y el sur, para asegurar que el TLC sea implementado apropiadamente.

“Un TLC exitoso, sin embargo, debe estar unido a un plan que proteja nuestra ecología y que prepare nuestra fuerza de trabajo para competir en la economía global”.

Insistió en que se tendrán que negociar dos acuerdos paralelos con México y Canadá. Clinton anunció que “tal vez” se reúna con Carlos Salinas antes de tomar posesión.

Los ojos de quienes estaban en la OEA también se concentraron en los líderes del Congreso, que han comenzado su negociación particular con la Casa Blanca.

Richard Gephardt, el líder de la Cámara de Representantes, dijo que “el TLC firmado hoy por el presidente Bush es incompleto y defectuoso”.

Pat Moynihan, nuevo líder del Comité de Finanzas, al que le toca aprobar el TLC, dijo durante la ceremonia que “la democracia y los derechos humanos deben estar incluidos en nuestra política total hacia México”.

Los grupos opositores al Tratado afilan sus navajas y han logrado reclutar una figura que no esperaron tener en sus filas: Jesse Jackson dijo el 16 de diciembre de 1992 que el Tratado firmado “representa la fallida política de un gobierno derrotado. Necesitamos un acuerdo que proteja a aquellos que son vulnerables ante los ricos y poderosos”.

Jackson encabezó una coalición de más de 30 grupos de ciudadanos, consumidores, ecologistas, trabajadores, granjeros y políticos, y anunció el inicio de una amplia campaña contra el Tratado de Libre Comercio, que se inició con la publicación de anuncios a plana entera en los diarios nacionales estadounidenses.

La coalición anunció también el envío de una carta firmada por todos los grupos al presidente electo Bill Clinton, pidiéndole que reconsidere el TLC a la luz de trece demandas concretas, entre ellas: la falta de protección a los trabajadores de ambos lados de la frontera, el posible deterioro del medio ambiente que el Tratado causará y otras fallas que el grupo encuentra en el Tratado negociado.

Más importante aún, la coalición comenzó a utilizar una nueva estrategia política, que incluye el uso de citas de los discursos de Bill Clinton durante su campaña, en donde criticaba el Tratado, para hacérselo cumplir cuando tome el poder.

En la carta que Clinton recibió de Jackson se le dice:

“Creemos que muchos de los artículos del texto actual del TLC inhibirán los posibles logros de muchas de las políticas domésticas que el presidente y el vicepresidente electo anunciaron durante su campaña”.

Estos grupos dicen dudar de la legislación a implementar y de que los acuerdos paralelos propuestos por Clinton puedan resolver los problemas; “sentimos que un cambio fundamental en la agenda Bush, contenida en el acuerdo, es muy importante”.

Casi simultáneamente, en la ciudad de México se vivió la medida. Lejos del triunfalismo y del ánimo gubernamental de darle al Tratado de Libre Comercio un aura de gran solución a todos los males del país, el presidente Carlos Salinas de Gortari, luego de estampar su firma en el documento, ubicó éste en lo que, dijo, es su “justa dimensión”: “No resolverá todos nuestros problemas, ni todos sus efectos serán inmediatos. Sus beneficios dependerán de nuestro trabajo y se verán con el tiempo. Esa es la oportunidad y ese es el reto”.

La medida del discurso presidencial contrastó con el acto de la firma, que fue en extremo solemne y espectacular —hasta emotivo—, tanto que más bien dio la impresión de que el TLC era ya un hecho y que, inclusive, había sorteado ya el escollo que significaba la aprobación de los tres países. En el Salón Adolfo López Mateos, de la residencia oficial de Los Pinos, se congregaron más de 600 invitados. Estaba el gabinete ampliado en pleno, todos los gobernadores, en funciones y los electos; la cúpula priísta; los principales líderes sindicales; los dirigentes empresariales y representantes de organizaciones sociales y académicas... Todos.

El presidente, aunque optimista, no echó las campanas a vuelo: “el TLC es un buen tratado; lo es para México y también para nuestros vecinos al Norte del país”. Pero no es la panacea: es sólo, dijo, “una vía adicional para proseguir nuestro desarrollo, crecer y crear empleos”. También, el TLC “es un instrumento más en nuestra estrategia de modernización. Otras ventanas de comercio se han abierto ya al sur con Latinoamérica, al este con Europa y al oeste con el Pacífico asiático... La política de crecimiento sin inflación... existe independientemente del Tratado y así permanecerá”.

Para quienes temen la desaparición de empresas mexicanas como efecto de la competencia que supone el TLC, el mandatario aseguró que “la apertura de los Estados Unidos y de Canadá será más rápida y más amplia que la nuestra; así, reconociendo las diferencias, cada rama de producción mexicana dispondrá de tiempo para modernizar sus procesos productivos y competir mejor”.

Finalmente convocó a los representantes de los sectores allí reunidos a dar, desde sus respectivas trincheras, el mejor esfuerzo para hacer frente a la nueva etapa de competencia que vivirá el país. Informó que enviaría al Senado el documento para su discusión, y “en su caso”, aprobación.



## 21. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE LEONEL PÉREZNIETO\*

En lo relativo a la relación económica y comercial de México con Estados Unidos, ésta se inicia en 1830 con la negociación de un tratado de comercio y pasa por todas las vicisitudes del siglo pasado y mediados de éste. Sin embargo, a partir de 1982 esa relación entra a una nueva etapa. Con la crisis económica de México se inicia la construcción de un modelo económico hacia afuera, un modelo de exportación. Motivo por el cual la relación bilateral entre México y Estados Unidos tuvo un redimensionamiento espectacular y así, los temas más críticos de la relación entre ambos países han tomado cauces institucionales. El tono de los discursos van más hacia la cooperación que al conflicto, como con frecuencia sucedió en el pasado.

Con motivo de la decisión de adherirse al GATT, México firmó con Estados Unidos un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios (23 de abril de 1985). Dos años más tarde, el 6 de noviembre de 1987, ambos países firmaron un acuerdo más amplio sobre comercio e inversiones.

Durante el viaje a Washington, del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en octubre de 1989, se firmaron ocho acuerdos específicos sobre diversos temas de comercio y un noveno acuerdo fue firmado un mes más tarde sobre intercambio de información fiscal. En cuatro años ambos países firmaron más acuerdos sobre comercio que en los 155 años previos. Por su parte, el gobierno del presidente Salinas expidió, el 16 de mayo de 1989, el nuevo reglamento sobre inversiones extranjeras con el que se dio un viraje de ciento ochenta grados a la política en la materia seguida por los gobiernos mexicanos hasta esa fecha. Se modificó la Ley de Derechos de Autor y se expidió la nueva Ley sobre Transferencia de Tecnología.

Esta amplia actividad legislativa, junto con la estabilización económica de México y su adhesión al GATT en 1986, crearon las condiciones propicias para la firma de un tratado de libre comercio que le diera estructura y sustento al amplio comercio existente entre México y Estados Unidos, y estableciera, a su vez, las reglas para incrementarlo en el futuro. El Tratado fue firmado, finalmente, el día 17 de diciembre de 1992, y entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

México tuvo dos experiencias previas en áreas de libre comercio: ALALC y más tarde ALADI; sin embargo los resultados fueron limitados porque las economías de los países que participaron en esos acuerdos no tuvieron la posibilidad de integrarse a través de la desgravación arancelaria y del apoyo al intercambio

---

\* Péreznieto Castro, Leonel, *El TLC. Una introducción*, Universidad de Sonora. Este estudio y los siguientes revelan la naturaleza del TLC.

comercial. Pero esas experiencias fueron positivas ya que México debió modernizar su estructura arancelaria y obtuvo experiencia en la negociación de productos. En 1993 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Chile, con una estructura parecida al del TLC. A pesar de la lejanía geográfica los resultados de aquel tratado han empezado a ser alentadores.

Ahora México es parte del TLC, con ello logrará varios beneficios en su comercio con los Estados Unidos. En primer término se han incrementado sensiblemente las inversiones extranjeras en México, tanto de empresas estadounidenses y canadienses como de empresas fuera del continente. Se trata de una inversión que apuesta a un amplio mercado. También con el TLC se eliminan obstáculos: barreras no arancelarias que tradicionalmente se oponían a las exportaciones mexicanas a la Unión Americana, así como la eliminación creciente de aranceles. Se crearon métodos para la solución de controversias que evitarán que varias de las disputas comerciales pasen por tribunales internos de los países con la consiguiente pérdida de dinero y tiempo. También se establecieron las reglas sobre las cuales deberá crecer el comercio trilateral.

En este sentido, es importante distinguir entre los efectos de la apertura externa a que dio lugar la adhesión de México al GATT, de los efectos que, sin duda, ya se han empezado a sentir en la economía mexicana, con motivo de la entrada en vigor del TLC. En el primer caso se trató de un ingreso tardío al que por muchos años se opusieron los grupos productivos mexicanos y que por sus características de inicio, debió ser abrupto y con ello afectó a sectores económicos que habían dependido del mercado interno, altamente protegido. En el segundo caso, con el TLC el efecto es y será cualitativa y cuantitativamente diferente. Una buena parte de la economía mexicana está vinculada con la economía estadounidense, este amplio segmento se ha visto, desde la entrada en vigor del Tratado, claramente beneficiado.

Con motivo del TLC se está creando una importante industria que complementará a muchos otros sectores de la economía de la Unión Americana que aún no tenían cadenas productivas con México, lo que significa mayor inversión y creación de puestos de trabajo. Las empresas mexicanas tendrán, por su parte, oportunidades de realizar alianzas estratégicas para fortalecerse y lograr más mercados al expandirse a los mercados de Estados Unidos y de Canadá.

Por lo que corresponde a los efectos económicos para México, al menos en el corto y mediano plazo, serán altamente benéficos, lo cual redundará en un incremento cada vez más sustancial de los salarios y, por lo tanto, del nivel de vida de los trabajadores mexicanos, fenómeno observable en lo acontecido con los países de menor desarrollo con motivo de su acceso a la Comunidad Económica Europea, como fue el caso de España, Portugal y Grecia.

No hay que descontar que un tratado de esta magnitud no sólo vincula a los sistemas económicos de los tres países, sino que la comunicación en otras áreas se amplía y se fortalece para beneficio mutuo. Para México, especialmente, esta asociación ha dejado entrever beneficios colaterales en el tratamiento de problemas sociales y políticos que ahora se discuten más ampliamente y se resuelven con más transparencia.

Finalmente, cabe indicar que en el artículo 101 que se comenta se define la correlación del TLC con el GATT, de lo que resulta que este último sea el contexto normativo que, en su artículo XXIV, permite la existencia de tratados regionales de libre comercio.

En el artículo 102 del TLC se fijan seis objetivos particulares sobre la base de tres grandes principios en todo acuerdo internacional de libre comercio: 1.—La cláusula de la nación más favorecida, de conformidad a la cual las ventajas arancelarias que se otorguen a un país serán extensivas a las demás Partes en el acuerdo. 2.—La cláusula de trato nacional, según la cual los productos importados de las Partes en el acuerdo tendrán un trato igual que los productos nacionales, y 3.—El Principio de Transparencia que indica que todas las regulaciones, medidas y obligaciones de las Partes deben llevarse a cabo con plena información y comunicación a través de los grupos de trabajo, comités y comisiones que, en cada área del comercio, establece el TLC.

I. El primero de los objetivos del TLC es la eliminación de barreras al comercio para facilitar la circulación de bienes y servicios entre los Estados Parte. Se trata de barreras arancelarias y no arancelarias,

ya que esa es la forma de construir una verdadera área de libre comercio. En el área de bienes —como ya se mencionó— México obtendrá grandes beneficios; en la de servicios, una buena parte de las ventajas serán para Estados Unidos y, eventualmente, para Canadá, lo cual es resultado de la asimetría de las economías.

II. El segundo objetivo es la promoción de las condiciones para la competencia en el área. Lo que significa que en los tres sistemas ya existen organismos que regulan y supervisan que la competencia y la libre concurrencia se desarrollen conforme a las reglas del libre mercado y se eviten situaciones de abuso, prácticas anticompetitivas o monopolios que las afecten.

III. El tercer objetivo se refiere al incremento sustancial de las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes. Este objetivo tiene una señal clara para México, que ya ha hecho suya con la expedición de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras (27 de diciembre de 1993) con la que se liberaliza ese sector y en el TLC se complementa con mecanismos de solución de controversias para el caso de conflictos derivados de inversionistas estadounidenses y canadienses con respecto del Estado; lo mismo para inversionistas mexicanos en los otros Estados Parte. Este último es un paso trascendental, ya que, por primera vez, se deja a la ‘Doctrina Calvo’ que había sido consustancial a la historia de México en el último siglo y medio, pero que en esta época ya se revelaba obsoleta. Las condiciones de apertura en favor de las inversiones extranjeras han provocado ya, en el caso de México, un incremento importante de éstas. A su vez, las grandes empresas mexicanas tienen abiertos los mercados canadiense y estadounidense para su expansión. En el futuro, la empresa mexicana mediana y grande no podrá desarrollarse si no cuenta entre sus planes a estos mercados.

IV. El cuarto objetivo se refiere a que las tres Partes en el TLC se obligan a salvaguardar los derechos de propiedad industrial e intelectual de las demás Partes en el acuerdo. Este ha sido un principio básico en la política comercial exterior de Estados Unidos y, para ese efecto, México ha reformado y expedido nuevas leyes en la materia, como ya se apuntó anteriormente.

V. Un quinto objetivo se refiere a la creación de procedimientos efectivos para que la aplicación del TLC se lleve a cabo mediante una administración común. Para este efecto, el propio Tratado establece en todos los temas de comercio a que este instrumento se refiere, diversos grupos de trabajo, grupos de expertos, comités conjuntos y comisiones que estarán atentos del desarrollo natural del comercio y, en su caso, actuarán para resolver problemas que surjan. En este sentido, también existen varios sistemas para la solución de controversias, cuando éstas llegaren a existir.

VI. Finalmente, el sexto objetivo, de naturaleza declarativa, se refiere al establecimiento de un acuerdo marco de tipo trilateral pero con vocación regional y multilateral para expandir el libre comercio y sus beneficios. A este respecto, Estados Unidos ha sido claro en proclamar que el futuro de este acuerdo es extenderlo a otras economías del continente. Chile ya está en negociaciones para su ingreso al TLC y pronto lo estarán otros países. Para México esta alternativa es importante, ya que su economía le permite servir, en muchos casos, de enlace entre los países latinoamericanos y Estados Unidos y Canadá. Además de que entre mayor número de países ingrese, las posibilidades de constituir frentes comunes en las negociaciones dará mayor fuerza a la propia posición mexicana ante Estados Unidos. La posición de Canadá suele ser coincidente con la de México.

Para finalizar con el artículo 102 conviene señalar lo que establece en su último párrafo: que el TLC deberá ser aplicado e interpretado conforme a sus objetivos y sobre la base de las reglas de Derecho Internacional, lo que define al TLC como un tratado con dinámica autónoma, pero que tiene, de telón de fondo, al GATT y a los principios de comercio internacional generalmente aceptados. La importancia de este pronunciamiento, aceptado por los tres países Partes en el acuerdo, radica en que Estados Unidos acepta que, en adelante, las leyes de comercio de carácter interno que tradicionalmente se han opuesto a las exportaciones mexicanas quedan en un segundo plano para ser sustituidas por principios internacionales que favorecen ampliamente a las corrientes de comercio.

El artículo 103 establece, por una parte, la consistencia del TLC con el GATT; sin embargo, en su párrafo segundo se establece una cláusula de preferencia (o prevalencia) del TLC sobre otros acuerdos

firmados por las Partes en la misma materia. Podría parecer una contradicción con respecto del GATT, pero la realidad es que si se cumple con las reglas del TLC, se cumple también con las reglas del GATT por la similitud de objetivos y, en aquellas cuestiones en que podría haber discrepancia por tratarse de un acuerdo regional, esas discrepancias quedan salvadas mediante el régimen de excepción del artículo XXIV del GATT, especialmente por lo que se refiere al no otorgamiento de la cláusula de la nación más favorecida y de trato nacional a otros países que no son miembros del TLC, y sí del GATT.

Sin embargo, el régimen de preferencia en el TLC tiene excepciones. En el propio TLC, como se verá, hay convenios internacionales sobre protección al ambiente cuyas disposiciones son preferentes.

En efecto, se trata de la prevalencia de obligaciones derivadas para las partes de tres convenios internacionales, en los cuales también, los tres países, son Estados Parte: 1.—La ‘Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres’, de 3 de marzo de 1973, con enmiendas de 22 de julio de 1979; 2.—El Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987, y sus enmiendas de 29 de junio de 1990; 3.—La Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos transfronterizos de los desechos Peligrosos y su Eliminación, de 22 de marzo de 1989.

Otras dos convenciones en materia ambiental, en este caso bilaterales, también son preferentes sobre el TLC: el ‘Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sobre el Tráfico Transfronterizo de Desechos Peligrosos’, de 28 de octubre de 1986 y el ‘Acuerdo entre México y Estados Unidos sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza’, de 14 de agosto de 1983.

De este rubro se deriva la obligación para las Partes contratantes de dar eficacia a la aplicación del Tratado en todo su territorio y, en especial, por parte de los gobiernos estatales y provinciales, en el caso de Canadá. Para México, al ser el TLC un tratado ratificado en los términos del artículo 133 constitucional, es comúnmente aceptado el considerarlo como una Ley Suprema en la Unión y, por tanto, las legislaciones estatales deberán conformarse a él. En realidad el problema se presenta para Estados Unidos y, sobre todo, para Canadá, en donde cada congreso provincial debe ratificar el Tratado para que tenga plena vigencia en sus respectivos territorios.

Como conclusión de lo dicho en el comentario de este capítulo puede afirmarse que, dadas las condiciones económicas de México durante la década de los años ochenta, la alternativa más viable (y posiblemente la única) que se tuvo fue vincular al país a un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, porque ello significaba incrementar sustancialmente inversiones en la industria, en los servicios y en el campo, inversiones con las que México no contaba, ni cuenta actualmente. La inversión extranjera trae, por otro lado, aparejadas nuevas tecnologías y procedimientos de producción. Al mismo tiempo, mediante este acuerdo, México ha sentado las bases con su principal socio comercial para eliminar barreras al comercio y hacer más expedita la solución de controversias para facilitar así sus exportaciones. La pertenencia a un acuerdo de esta naturaleza está removiendo una cultura mexicana fincada en una economía interna protegida; sin embargo, a pesar de las grandes dificultades, que serán transitorias, el empresario y el exportador mexicanos han dado muestras de una habilidad y capacidad suficientes para salir adelante, lo que sin duda harán en la medida que desarrollen facultades para desenvolverse en el comercio internacional, como lo han hecho colegas suyos en los países que, como ahora México, tomaron la decisión de abrir su economía.

Artículo 101. Establecimiento de la zona de libre comercio.

Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio.

Artículo 102. Objetivos.

1. Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:



- (a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- (c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- (d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes;
- (e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- (f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

2. Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Artículo 103.

Relación con otros tratados internacionales y de conservación

1. Las Partes ratifican los derechos y obligaciones vigentes entre ellas conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y otros acuerdos de los que sean parte.

2. En caso de conflicto entre tales acuerdos y el presente Tratado, éste prevalecerá en la medida de la incompatibilidad, salvo que en el mismo se disponga otra cosa.

Anexo 104

1. En caso de contradicción entre este Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en:

(a) la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979;

(b) el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, del 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas del 29 de junio de 1990;

(c) el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, del 22 de marzo de 1989 a su entrada en vigor por México, Canadá y Estados Unidos; o

(d) los tratados señalados en el Anexo 104.1, estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.

2. Las Partes podrán acordar por escrito la modificación del Anexo 104.1, para incluir en él cualquier enmienda a uno de los acuerdos a que se refiere el párrafo 1, y cualquier otro acuerdo en materia ambiental o de conservación.

Artículo 105. Extensión de las obligaciones.

Las Partes procurarán la adopción de todas las medidas necesarias para dar vigencia a las disposiciones de este Tratado y su observancia por los gobiernos estatales y provinciales, salvo que en este Tratado se disponga otra cosa.

Tratados bilaterales y otros en materia ambiental y de conservación.

1. El Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos de América en lo Relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, firmado en Ottawa el 28 de octubre de 1986.

2. El Acuerdo Entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Cooperación en la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California Sur.



## 22. ENTORNO JURÍDICO DEL TLC. CONSIDERACIONES DE RODOLFO CRUZ MIRAMONTES\*

El 17 de diciembre de 1992 fue firmado el Tratado Trilateral de Libre Comercio en tres versiones originales y en cada una de las capitales de las partes participantes: Ottawa, Washington, D.C. y México, D.F.

Con tal acto culminó un proceso iniciado en sus antecedentes remotos, con la auscultación que hiciera el Senado de la República en mayo de 1990 de la que se derivó llevar a cabo las gestiones para negociar un TLC con los Estados Unidos; en todo este espacio podemos distinguir dos grandes momentos: la preparación y determinación de posiciones acordadas entre el Sector Privado y los funcionarios oficiales y la de negociación tripartita a partir del 12 de junio de 1991, en la que la Coordinadora Empresarial para el Tratado de Libre Comercio (COECE), estuvo presente como asesora en cada sesión, oportunidad que solamente el empresario mexicano logró a través de una ficción inventada y aceptada desde luego, por los negociadores llamada el “Cuarto de Junto”.

El propósito fundamental que se buscó, fue establecer una zona de libre comercio en beneficio común, continuando de alguna manera, el proceso de integración zonal que los países septentrionales iniciaron en junio de 1989 al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio acordado por ambos países.

La pertinencia de formalizar un marco jurídico amplio y suficiente que ordene las relaciones comerciales entre nuestro país y su socio más importante, con mucho, en sus relaciones comerciales era evidente.

Más clara se hizo al acelerar México el proceso de abatimiento de aranceles convenido en el GATT en 1986 y así establecer un tope máximo del 20%, además de reducir drásticamente las barreras no arancelarias.

Este paso tan definitivo y trascendente ya se anunciaba en el “Entendimiento de Comercio e Inversión” del 3 de octubre de 1989, al establecer un proceso de negociaciones a largo plazo, sobre sectores industriales específicos así como en áreas funcionales.

Podemos consignar que tanto en este acuerdo como en los otros cinco firmados con motivo de la visita presidencial a Washington en esa fecha, se perfilaron ya los caminos y las reglas del juego que se pretendían utilizar.

---

\* Este texto está basado en el artículo del licenciado Rodolfo Cruz Miramontes, profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Éste publicó el libro *Panorama jurídico del tratado de Libre Comercio* “Memorias”, del Departamento de Derecho, México, 1993, pp. 11-22. Algunos errores son atribuibles al texto original.

De los seis llamados “entendimientos” o “acuerdos” según el caso, dos fueron de carácter económico, tres ambientales y uno sobre turismo. Existiendo ya por otra parte un Acuerdo Marco celebrado en 1987 de carácter consultivo y de resolución de problemas, el recién firmado Tratado Trilateral de Libre Comercio vino a redondear ambiciosamente la tarea.

Teniendo estos antecedentes, entre otros con los Estados Unidos así como algunos convenios de carácter general con Canadá,<sup>1</sup> es necesario estudiar el marco jurídico que comprende el TLC.

### 1. Naturaleza jurídica del TLC

El Tratado Trilateral de Libre Comercio rebasa en sus resultados, lo que tanto en la doctrina del comercio internacional como en la práctica, constituye un típico acuerdo de esta naturaleza.

Siendo los tres países signantes miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, se acogieron a sus disposiciones que reglamentan los principios y las excepciones del mismo.

La cláusula de la nación más favorecida constituye uno de los pilares fundamentales del acuerdo multilateral y de hecho, de toda la filosofía que nutre a la organización del tráfico mercantil mundial a partir de 1947, admite excepciones que vienen a reforzar, en los casos concretos, los propósitos y finalidades de la misma.

En efecto, el Artículo 24 del citado convenio señala en su párrafo 4 que:

Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio; desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios.

Más adelante el párrafo 8o., letra b) nos dice que:

Se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

De las previsiones anteriores y del resultado obtenido al fin de las negociaciones del TLC nos encontramos con:

a) Un tratado internacional enmarcado en el GATT particularmente en las disposiciones regulatorias de una zona de libre comercio.

b) Un tratado que comprende no solamente intercambio de bienes y mercancías sino también de servicios, comunicaciones y personas en casos muy particulares, con disposiciones sobre medio ambiente y otros que al abrir el espectro de temas, lo convierte en un convenio amplio y ambicioso, único en su género.

c) Un tratado que reuniendo todos los elementos jurídicos propios, cae dentro de las normas tanto internas como internacionales actualmente vigentes.

---

<sup>1</sup> Entre otros: el relativo a la cooperación y apoyo mutuo entre las autoridades aduanales del 16 de marzo de 1990; el que establece una cooperación industrial entre ambos gobiernos firmado el día 7 de marzo de 1979; el tratado de comercio firmado en esta ciudad el día 8 de febrero de 1946, el que establece vínculos de cooperación energética del 4 de mayo de 1979 y el memorandum de entendimiento para crear un marco de consulta en comercio e inversiones, del 16 de mayo de 1990.

En efecto, es voluntad expresa de las Partes del TLC respetar y acogerse a las disposiciones del GATT, tal como lo consignan múltiples artículos del tratado, al asentarlo así en las Secciones 101, 103, 301, 309, 315, 318, 704, 802, 2005, 2101 y otras más.

Por ello la invocación que nuestras autoridades hicieron reiteradamente sobre el Artículo 24 del mencionado acuerdo multilateral, es perfectamente válida y aplicable.

El TLC por otra parte se enmarca claramente en las disposiciones tanto internacionales como nacionales que se ocupan de estos asuntos.

México forma parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales<sup>2</sup> que entrara en vigor el día 20 de enero de 1980, al completarse las ratificaciones de la misma.

Conforme al Artículo 2, párrafo 10. de la misma se entiende por tratado: ...“Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional... cualquiera que sea su denominación particular”.

En México tenemos diversas disposiciones tanto de carácter constitucional como secundario que se refieren a los tratados internacionales siendo unas limitativas del poder negociador y otras regulatorias de su ejercicio.

La facultad de celebrar tratados internacionales requiere negociarlo por el Presidente de la República tal como lo consigna el Artículo 89, fracción X Constitucional, a cuyo efecto deberá observar tanto los principios rectores que la última modificación al mismo artículo incorporara como las prohibiciones contenidas en el Artículo 15 del mismo ordenamiento.

El Artículo 15 en cuestión tajantemente impide la celebración de tratados que permitan la extradición de reos políticos, de delincuentes del fuero común que en el país requirente hayan tenido el carácter de esclavos o bien que se refieran a la alteración de las garantías comprendidas en la Constitución.

Dicha facultad presidencial ha sido reglamentada en la Ley sobre la celebración de Tratados promulgada el día 2 de enero de 1992. Encontramos en la misma que se hace una distinción entre “tratados” y “Acuerdos”, lo que hace el 89.

Por tratados se entienden los que celebre el Gobierno Mexicano con otro(s) sujeto(s) del Derecho Internacional Público (Artículo 20, párrafo 1o.) cualquiera que sea su denominación mediante los que se asuman compromisos. Los tratados así definidos deberán ser aprobados por el Senado conforme el Artículo 76, fracción 1 de la Constitución y se convertirán en Ley Suprema tal como lo previene el Artículo 133 de dicho Ordenamiento. Así pues no cabe duda que de aprobarse el TLC por el Senado de República, se convertirá en una fuente de máxima jerarquía de derechos y obligaciones.

Una inquietud de carácter jurídico que nos planteamos desde el inicio de las primeras charlas de aproximación entre los dos gobiernos, fue la de ubicar al futuro tratado no solamente en el marco del GATT, sino en otros escenarios o foros multilaterales o incluso bilaterales de los que México forma parte, particularmente en lo relativo a las obligaciones legales emanadas del Acuerdo Latinoamericano de Integración.

La preocupación se acrecentó al conocer el llamado decálogo de principios que regirían a partir del mes de agosto de 1990 las relaciones comerciales con los países de nuestro Continente.

El Tratado de Montevideo de 1980 fundó a la Actual Asociación Latinoamericana de Integración, que en cierta forma se convierte en sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fundada veinte años antes.

En ambos tratados se consagra el principio ya mencionado de la nación más favorecida (Artículo 18 de ALAC y 44 de ALADI), consignando el vigente que: “Las ventajas, favores, franquicias... que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata o incondicionalmente extendidos a los países miembros”.

---

<sup>2</sup> Ver *D.O.* del 14 de febrero de 1975.

Las excepciones al principio solamente se contemplan en los casos de:

- a) Tráfico fronterizo (Artículo 45).
- b) Acuerdos de complementación económica, asociación o de alcance parcial, a los países miembros (Artículo 25, a)
- c) Bienes comprendidos en las listas del Acuerdo de Cartagena o del propio Acuerdo de Montevideo (Artículo 44).

A nuestro entender difícilmente se podría enmarcar el TLC en dichas hipótesis, pues los Estados Unidos no es miembro del ALADI ni tampoco se podría alegar tráfico fronterizo, tal como lo consigné en un estudio sobre el particular.<sup>3</sup>

En consecuencia habría que buscarle alguna salida adecuada so pena de tener que conceder gratuitamente a otros, lo que negociásemos a cambio de un precio en el TLC.

Entre las sugerencias formuladas en dicho estudio está la de solicitar del órgano máximo de ALADI una interpretación auténtica del principio comprendido en el Artículo 44 ya citado.

Dicha interpretación debe considerar que el principio de la nación más favorecida no se concibe aislado sino siempre acompañado del de reciprocidad y algunos más como el de la no discriminación.

En opinión fundada de algunos juristas especializados en Derecho Comunitario, la esencia del sistema actual del comercio internacional, se expresa en el principio de la Nación más favorecida, esto es, transmitir a terceros estados los beneficios otorgados a su contraparte en un Acuerdo del que no forma parte.

Esta aplicación o posición tradicional en la doctrina, tiene, sin embargo, algunas fisuras, ya que algunos distinguidos expertos en la materia de la integración, consideran que realmente el principio toral del ordenamiento actual del comercio internacional no es la tan mencionada cláusula sino el principio de la reciprocidad "... sobre el cual están basados el Programa de Liberación Comercial y los instrumentos auxiliares del mismo...";<sup>4</sup> esto es dar algo a cambio de algo aplicando el viejo principio romano de *quid pro quo*.

Así es como se pueden comprender los acuerdos de complementación y los subregionales, por constituir excepciones, según se encuentre prevista en el tratado o porque las partes renuncien al ejercicio de su derecho comunitario en ese seguimiento particular.

Quienes así opinan invocan las únicas dos ocasiones en que la Conferencia de las partes contratantes interpretó la cláusula y su función en el sistema jurídico del tratado, como sucedió en las resoluciones 99 (IV) y 222 (VII).

La razón de haber tenido que ocuparse de la misma, fue una aparente contradicción que surgió al confrontar en lo conducente, lo previsto en los Artículos 16 que contempla la celebración de acuerdos de complementación industrial y el Artículo 15 que alienta a las partes a intensificar la integración y complementación, con lo ordenado en el Artículo 18 que enmarca a la cláusula del país más favorecido.

El problema fue saber si el otorgamiento de facilidades y ventajas para manejar los acuerdos especiales complementarios, deberían otorgarse automáticamente a los demás miembros del ALALC.

Es procedente considerar que así debe suceder por las interpretaciones que también en dos ocasiones se hicieron sobre los acuerdos de complementación en las resoluciones 15 (I) de 15 de octubre de 1961 y 48 (II) del 19 de noviembre de 1962, al señalar que las reducciones y liberaciones que se negociasen fueran incorporadas a las listas nacionales.

Dichas resoluciones ocasionaron, según parecer de varios juristas, que no se firmasen acuerdos de complementación, pues no sería justo que salieran beneficiados quienes nada daban a cambio, es más, quienes ni siquiera participaban en las negociaciones.

Ante tal efecto negativo, hubo necesidad de revisar el tema y en 1964, Bogotá fue el escenario de una novedosa y cambiante interpretación en donde se sostuvo que para disfrutar de dichas ventajas, se re-

---

<sup>3</sup> Ver "Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo Latinoamericano de Integración", en *Revista de Derecho Privado*, núm. 5, mayo-agosto de 1991, México.

<sup>4</sup> *La dimensión jurídica de la integración*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1973.

quería la negociación entre el estado tercero y las partes, derecho que se deriva del Artículo 18; por lo que la famosa cláusula sólo era una llave que podría abrir la puerta del acuerdo de complementación a su voluntad, pero debía pagar por el disfrute de las susodichas ventajas.

En otras palabras, solamente se otorgaba un derecho de opción y su ejercicio quedaba a juicio del titular. Ni era de ejercicio obligatorio ni era gratuito, sino por lo contrario, oneroso.

La citada resolución 99 (IV) así lo dice textualmente en su Artículo 21, y el derecho de opción aparece también consignado en los Artículos 20 y 22.

Los exégetas de la resolución 99 (IV), subrayan que no se trata de una excepción, ya que las partes contratantes no lo dijeron así, por lo que en realidad constituye la aplicación apropiada del principio de reciprocidad.

Problema semejante, aunque con matices especiales, presentó el tema de los acuerdos subregionales que no estaban previstos originalmente en el tratado.

La resolución 222 (VII) se ocupó en diciembre de 1967, del asunto y entre otras cosas claramente estipuló que las desgravaciones pactadas en dicho tipo de acuerdos, no se harían extensivos a las partes que no hubiesen participado pese a ser miembros de ALALC.

La aplicación por ende de la cláusula, sería entendible solamente como un instrumento de apoyo a los programas de liberación en cuanto a los productos residuales, fuera de las listas negociadas.

Asimismo, según opinan nuestros autores consultados "...cobra su pleno significado con respecto a las concesiones que eventualmente se pudieran conceder por una parte contratante a otro país... tercero... no miembro... de la ALALC".<sup>5</sup>

Para superar el asunto de contenido jurídico pero con ribetes políticos, la respuesta que nuestro país encontró adecuada fue celebrar acuerdos de complementación económica, como sucedió con Chile, firmado el 18 de septiembre de 1991 y negociar otros similares con los demás países hermanos que así lo deseen, tal como está sucediendo con Bolivia, Colombia y Venezuela.

De ninguna manera se escapa de nuestras preocupaciones, el hecho de que el Tratado tendrá distinta jerarquía legislativa en ambos países.

Para México y según entiendo, es igual en Canadá, tendrá el carácter de una ley de primer rango.

En cambio en los Estados Unidos de Norteamérica no sucederá así. En dicho país se distinguen tres tipos de Tratados:

Los formales, negociados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado. Los congresionales, que requieren la aprobación de ambas Cámaras, sólo que será en bloque y siempre y cuando se encuentren cobijados por la "vía rápida" (*fast track*) que fuera creada por la Ley Comercial de 1974. Solamente estos dos primeros obligan a la Federación y a los Estados.

Esto nos coloca en una posición desventajosa, de entrada.

La respuesta es que mediante el paquete de leyes que instrumenten al Tratado, se logrará una obligatoriedad similar.

Como se ve, esto es un escollo más y constituye mil y una vías de escape para provocar cambios en la ley.

Visto ya el TLC desde la óptica del Derecho Internacional y de las vinculaciones que nuestro país tiene reguladas por este orden jurídico, se antoja cambiar de lentes y revisar aunque sea de pasada su contenido deteniéndonos en algunos temas.

## 2. El TLC: algunas Inquietudes de Derecho Nacional

Debemos primeramente, a guisa de presentación, mencionar algunos datos elementales del TLC. Empezaré por describir su texto.

---

<sup>5</sup> "Régimen legal de los Acuerdos de Complementación en la ALALC", Silva Barros, Javier, *Derecho de la integración*, INTAUBID, núm. 5, octubre 1969. *La dimensión jurídica de la integración*, op. cit.

Se compone de más de 2,000 páginas tanto de texto como de anexos y se divide de la siguiente manera:

Ocho libros o partes

I. Aspectos generales (dos capítulos)

II. Comercio de bienes (cinco capítulos).

III. Barreras técnicas al comercio.

IV. Compras del sector público.

V. Inversión, servicios y asuntos relacionados (seis capítulos).

VI. Propiedad intelectual.

VII. Disposiciones administrativas e institucionales.

VIII. Otras disposiciones.

Estos ocho libros, comprenden a la vez veintidós capítulos, los que encierran los acuerdos alcanzados en seis grandes temas que para efectos de manejo se subdividieron en diecinueve subtemas.

Recordaré que en la fase preparatoria de las negociaciones, se prepararon monografías por cada uno de los cerca de ciento setenta subsectores aproximadamente que fueron estudiados por los técnicos de SECOFI y luego discutidos con los negociadores para convenir una posición sólida, justa y conveniente que esgrimir frente a las contrapartes.

Por razones prácticas acordes con un orden común existente en las negociaciones multilaterales, en este momento particularmente importante ante la Ronda Uruguay del GATT, se concentraron las discusiones en los temas y subtemas pertinentes, después de varios ajustes efectuados sobre la marcha. Estos son:

#### Temas

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| 1. Acceso a mercado:         | Barreras Arancelarias y no Arancelarias.<br>Reglas de Origen.<br>Compras de Gobierno.<br>Agricultura.<br>Textiles.<br>Automotriz.<br>Petroquímica.   |
| 2. Reglas de comercio        | Salvaguardas y Prácticas<br>Desleales de Comercio.<br>Normas:<br>Industriales, comerciales, sanitarias y fitosanitarias, de salud humana y ecología. |
| 3. Servicios                 | Principios generales:<br>Financieros.<br>a) Bancarios.<br>b) Seguros.<br>c) Casas de Bolsa.<br>Transporte terrestre<br>Telecomunicaciones.           |
| 4. Inversión                 |  |
| 5. Propiedad intelectual     |  |
| 6. Solución de controversias |  |

En los acuerdos concretos arribados en cada uno de los temas enlistados, el respeto a la Constitución que nuestros negociadores debieron observar, fue un elemento de presión ya que nada fuera de sus mandamientos tiene validez.



Asimismo hay otros puntos de preocupación que oportunamente planteamos a nuestros negociadores a los que me referiré enseguida. Estos puntos son tres, señalados como A, B y C.

A) Desde el anuncio de la intención que tenían los gobiernos vecinos de acercarse para convenir la posibilidad de negociar un acuerdo amplio de comercio —que no “comprensivo” como extrañamente se mencionaba—, estimamos que era la oportunidad de pactar un mecanismo de solución de controversias derivadas de las prácticas desleales que cada día se hacen más frecuentes.

La experiencia inmediata nos enseña que las autoridades norteamericanas se alejan cada día más de sus propias normas jurídicas y actúan de manera prepotente y proteccionista; esto sucede ante su ineficiencia creciente y un endeudamiento mayor que los aísla del resto de los países ya que los convierte en rivales.

Por ende consideramos que lograr una fórmula jurídica que nos permitiera salir del ámbito de competencia de sus autoridades administrativas con inquietudes proteccionistas y carentes de escrúpulos, desconocedores de su propio derecho, sería un elemento de gran fuerza para que un tribunal o panel, como les llaman, extranacional, nos brindase una posibilidad de obtener un fallo justo. Esta convicción fue reforzada en el camino, durante las pláticas, por decisiones con ese corte nacionalista tal como sucedió con los casos mexicanos del atún y del cemento más los de otros productos de terceros países, en los que el GATT resolvió que las autoridades norteamericanas no habían aplicado correctamente su propio derecho por lo que debían revocar sus fallos.

Se logró así después de mucho bregar y de mantener una posición firme e invariable en la que sostuvimos que sin este capítulo sería pertinente plantearnos la cuestión de si valdría la pena continuar adelante o quedarnos como estábamos: sin Tratado.

A finales del mes de marzo de 1992, nuestros negociadores lograron que se aceptase hablar del tema de las prácticas desleales y por ende del *dumping* y de los subsidios, constituyendo este tema el último de los puntos de negociación.

Así tenemos que se incluyó un Capítulo XIX, similar en número y en casi todos sus artículos, al existente en el Acuerdo de Libre Comercio Canadiense-Norteamericano.

B) Sin ahondar ni tocar disposiciones que resultan complejas y difíciles, sólo debe abordarse un punto de interés.

El Artículo 1904, en su párrafo 10, textualmente nos dice que “...cada una de las partes remplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias, con la revisión que lleve a cabo un *panel* binacional”.

Este compromiso choca frontalmente con disposiciones mexicanas nacionales ya que actualmente quien siendo importador sufre la imposición de una cuota compensatoria, puede interponer el recurso de revocación e impugnar en su momento la sentencia que se dicte, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo establece el Artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Mexicana.

A efectos de salvar el escollo, los párrafos 14 y 15 del citado Artículo 1904 y el Anexo 1904. 15 contienen compromisos de modificar las leyes internas, enlistando en este último, en 21 postulados, los cambios mínimos que se efectuarán.

¿Hasta donde es válida esta obligación contraída contra la ley interna vigente?

Si la respuesta es afirmativa; ¿cuándo deberá realizarse la reforma existiendo una fecha concreta, el día 1º de enero de 1994, para que entre en vigor el Tratado al ser ratificado por los órganos legislativos?

El carácter que adquiera dicho Tratado de ley suprema conforme al Artículo 133, resuelve a mi ver el problema de fondo ya que es legítimo reformar las disposiciones reglamentarias y secundarias.

En todo caso el conflicto sería si aprobado el Tratado no existieren aún las citadas modificaciones.

C) ¿Cabría ahí el juicio de amparo si se dictase una resolución en contra del Artículo 1904?

A mi juicio y así se ha venido sosteniendo por distinguidos especialistas, que los Artículos 103 y 107 de la Constitución y su reglamentación por la Ley de Amparo, quedan incólumes ya que su objeto es mantener y velar por la constitucionalidad de las leyes que tengan vigencia y aplicación en el país y si una norma, cuya fuente se encuentra en un acuerdo internacional, es aplicable en acatamiento al Artículo 133 mencionado, ya en nada afecta que sea tratada de la misma manera que las emanadas del Poder Legislativo.

Tampoco tendrá por qué temerse que el Artículo 104, en su párrafo I-A se afecte, ya que el derecho de cuestionar mediante el juicio de amparo la legalidad del Tratado de Libre Comercio, como cualquier otro que suscriba nuestro país, no está en tela de juicio. Este artículo al atribuir competencia a los tribunales de la Federación permanecerá también inmutable.

Desde luego que existen y surgirán muchas más interrogantes y cuestionamientos en la medida en que nuestros juristas se familiaricen con el texto del TLC, pero prefiero dejar a mejores voces que la mía, otras inquietudes y aprovechar que sus respuestas nos las despejen.

## 23. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Por Fernando Alejandro Vázquez Pando\*

1. Introducción.—2. La definición de territorio.—3. Fideicomisos en la zona prohibida.—4. Solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias.—5. Los medios legislativos y reglamentarios necesarios para la observancia del TLCAN.

### 1. Introducción

Conforme al artículo 133 constitucional, los tratados que están de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, forman parte de la Ley Suprema de la Unión. De ahí la importancia de determinar si el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,<sup>1</sup> está o no de acuerdo con la Constitución.

La labor de análisis de la cuestión es bastante difícil, dada la extensión y complejidad del TLCAN, la pluralidad de materias que abarca y el hecho de que es un texto aún poco explorado por la doctrina jurídica.

Por otra parte, después de un análisis de la totalidad del TLCAN, la conclusión a la que se llega es, aparentemente, bastante simple: el TLCAN no parece contener disposición alguna que sea contraria a la Constitución,<sup>2</sup> salvo en tres materias en las cuales se presentan ciertas dudas. Dichas materias son el concepto de territorio, las actividades subsidiarias de bancos extranjeros en materia de fideicomiso sobre inmuebles y el mecanismo para la solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias.

### 2. La definición de territorio

La definición del territorio mexicano adoptada en el anexo 201.1 del TLCAN incluye:

Toda zona más allá de los mares territoriales de México dentro de la cual México pueda ejercer derechos sobre los recursos que contenga, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, así como su legislación interna:

---

\* Profesor del Departamento de Derecho de la UIA. Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, México. 1993. pp. 24-27.

<sup>1</sup> En adelante TLCAN. Para este estudio se ha seguido la publicación en dos tomos hecha por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México, s/f.

<sup>2</sup> El Anexo 1 del TLCAN incluye toda una serie de excepciones y reservas mediante las cuales México salvaguarda las disposiciones constitucionales relevantes, tales como la llamada zona prohibida y los servicios que constitucionalmente sólo pueden ser prestados por nacionales. Las reservas mexicanas abarcan incluso limitaciones que no provienen de la Constitución sino de la legislación secundaria. En el Anexo III México incluyó la lista de actividades reservadas al Estado Mexicano. En los Anexos II y IV se incluyen otras reservas.

Dicha definición integra como parte del territorio a las llamadas zona contigua y zona económica exclusiva.<sup>3</sup> Las cuales no forman parte del territorio conforme al texto constitucional. En efecto, el artículo 42 constitucional no incluye como formando parte del territorio ni a la zona contigua ni a la zona económica exclusiva. Por su parte, el artículo 27 constitucional claramente se refiere a la zona económica exclusiva diciendo:

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso.

La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial...

Queda pues claro, que la zona económica exclusiva constitucionalmente no forma parte del territorio mexicano, sino que es una zona adyacente al mar territorial sobre la cual se ejercen determinados derechos de soberanía y de jurisdicción.

¿Por qué se incluyó a la zona económica exclusiva como parte del territorio nacional? La respuesta parece obvia: para resolver un problema de reglas de origen. Lo que se pretendía era dejar en claro que los productos de la zona económica exclusiva deben considerarse como mexicanos.

Técnicamente hubiera sido más preciso resolver el problema en el capítulo relativo a reglas de origen, pero se prefirió hacerlo en la definición del territorio.

### 3. Fideicomisos en zona prohibida

Un aspecto que resulta delicado, es que en el capítulo de servicios financieros se establece el principio de trato nacional, por lo que la banca extranjera podrá realizar las operaciones como un banco nacional a través de subsidiarias.

Ahora bien, en ningún lugar se limita la posibilidad de que las subsidiarias de bancos extranjeros adquieran, como fiduciarios, inmuebles en la zona prohibida, ya que la limitación prevista en el capítulo de inversiones<sup>4</sup> no es aplicable en materia de servicios financieros.<sup>5</sup>

### 4. Solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias

El capítulo XIX del TLCAN establece un mecanismo de revisión de decisiones de las autoridades internas de los Estados Partes en materia de prácticas desleales (*dumping*) y cuotas compensatorias.

Conforme a la regulación del capítulo mencionado se pretende que las Partes replacen la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias con la revisión mediante *paneles* binacionales.<sup>6</sup> A tal efecto las Partes se obligan, entre otras cosas a modificar sus leyes y reglamentos para asegurar que:

Como requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución definitiva, una de las Partes u otra persona que pretenda iniciar dicho procedimiento, notificará su intención a las Partes implicadas y a las demás personas que tengan derecho a iniciar los procedimientos de

<sup>3</sup> Ambas reguladas por la Ley Federal del Mar (D.O. 8 de enero de 1986; fe de erratas, D.O. del día 9 del mismo mes y año).

<sup>4</sup> V. Anexo I, lista de México.

<sup>5</sup> V. Art. 1401, pfo. 2.

<sup>6</sup> Art. 1904, inciso 1.

revisión de la misma resolución definitiva, a más tardar diez días antes de la conclusión del plazo en que pueda solicitarse la integración de *panel*.<sup>7</sup>

Lo anterior implica que, si un particular afectado por una resolución definitiva decide iniciar el procedimiento de revisión judicial interno, debe hacérselo saber a las Partes implicadas a más tardar diez días antes a la fecha en que venza el plazo para solicitar que la resolución sea revisada por un *panel* binacional, lo cual da a las Partes implicadas la posibilidad de pedir la integración del *panel* binacional haciendo así nugatorio el derecho del particular afectado de acudir ante los tribunales para que se le administre justicia,<sup>8</sup> ya que parece claro que la disposición constitucional relevante se refiere a los tribunales nacionales.

##### 5. Los medios legislativos y reglamentarios necesarios para la observancia del TLCAN

Las disposiciones del TLCAN no son autoaplicativas, en tanto por su redacción y contenido no son susceptibles de ser aplicadas directamente a los particulares. Por lo que será necesaria la emisión de leyes y reglamentos que pongan los medios necesarios para la observancia del tratado a nivel interno. Es en esa labor donde se plantearán diversos problemas constitucionales, especialmente con respecto al artículo 1o. de la Constitución que establece la garantía de igualdad, ya que las disposiciones del TLCAN y su legislación de implementación deberán ser aplicados exclusivamente a los residentes y nacionales de los Estados Partes en dicho tratado, mas no a los residentes de terceros Estados.<sup>9</sup>

En la especie, la legislación relevante será una legislación especial, que debe ser cuidadosamente elaborada a fin de evitar que la misma sea violatoria de la garantía de igualdad.

Como ya hicimos notar con anterioridad, en nuestro sistema jurídico los tratados internacionales se presentan como normas especiales frente a las de origen interno que se presentan como normas generales.<sup>10</sup>

Un aspecto especialmente delicado es el de la regulación que deba establecerse con respecto a los efectos de los medios de revisión e impugnación de las resoluciones administrativas, ya que el artículo 1805 en su inciso 5 establece que “las resoluciones emitidas en los procedimientos de resolución o impugnación rijan la práctica de las mismas en lo referente a la acción administrativa en cuestión”, lo cual implica darle a las resoluciones correspondientes una eficacia que rebasa la del caso concreto.

---

<sup>7</sup> TLCAN, Art. 1904, inciso 15, subinciso (c), (ü) y Art. 17 constitucional, segundo párrafo.

<sup>8</sup> Art. 17 constitucional, segundo párrafo.

<sup>9</sup> Salvo en materia de inversión, en la cual sí existen disposiciones que benefician a Estados que son parte del TLCAN.

<sup>10</sup> V. Vazquez Pando, Fernando A., “Jerarquía del Tratado de Libre Comercio en el Sistema Constitucional Mexicano”, en *Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio*, Universidad Iberoamericana, México, 1992, pp. 38 y ss.



## 24. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TLC\*

Por José Luis Siqueiros\*\*

### 1. Antecedentes

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte, también conocido en México por sus siglas TLC y en Estados Unidos de América y Canadá (así como en la mayoría de los países) por su sigla inglesa NAFTA, fue firmado por los Ejecutivos de los tres países signatarios el 17 de diciembre de 1992.

El instrumento pasará ahora a los poderes legislativos de cada uno de los países Parte para su aprobación de conformidad con los sistemas constitucionales propios.<sup>1</sup> En México, una vez ratificado por el Senado, será promulgado y publicado. De seguirse este esquema se prevé que el Tratado entrará en vigor el 1o. de enero de 1994.

El instrumento es un documento muy extenso que contiene veintidós Capítulos, múltiples Anexos y cerca de 2000 páginas.<sup>2</sup> Establece formalmente una zona de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, inserta en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).<sup>3</sup> Sus objetivos son eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de las controversias que puedan surgir como resultado de su desempeño.

El TLC o NAFTA dispone que otros países o grupos de países podrán ser admitidos como miembros de él, con el consentimiento de los tres miembros originales y de conformidad con los términos y condiciones que éstos establezcan una vez concluidos los procesos internos de aprobación en cada uno de ellos.<sup>4</sup>

---

\* Conferencia dictada en la Universidad Iberoamericana el 10 de febrero de 1993.

\*\* Vice-presidente del Comité Jurídico Interamericano.

<sup>1</sup> Como dato de interés, el instrumento será un verdadero Tratado en México, a ratificarse según los procedimientos constitucionales aplicables (arts. 76, f y 133 de la Constitución Política de los E.U.M.). Para los Estados Unidos se tratará de un "Acuerdo Ejecutivo" que firmará el titular de su Ejecutivo Federal y que requerirá de la aprobación final por parte del Congreso y posteriormente de una ley que lo instrumente. Por lo que respecta a Canadá el Convenio requerirá de la aprobación del Parlamento y de legislación posterior que lo instrumente.

<sup>2</sup> Publicación del texto último del TLC autorizada por SECOFI. Este texto publicado en el libro *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio II*, Universidad Panamericana, Departamento de Derecho, México, 1993, pp. 67-81.

<sup>3</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). *Basic Documents of International Economic Law*, CCH International vol. I, 1990, pp. 3-76.

<sup>4</sup> Art. 2205.

Si bien es cierto que los negociadores del TLC tuvieron muy en cuenta las disposiciones y contexto general del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos de América (FTA) en vigor desde el 1o. de enero de 1989,<sup>5</sup> también lo es que mucho de sus capítulos fueron modificados y varios esquemas, incluyendo el relativo a mecanismos para la solución de controversias, adquieren características novedosas.

El FTA EUA-Canadá contiene dos Capítulos, el 18 y el 19, que regulan la solución de controversias. El primero de ellos<sup>6</sup> establece la organización institucional y las disposiciones del mismo, se aplican primordialmente a evitar o resolver las controversias derivadas de la interpretación y aplicación del tratado. El Capítulo 19<sup>7</sup> se refiere a los mecanismos de solución de diferencias derivadas de prácticas desleales, básicamente *antidumping* e imposición de cuotas compensatorias.

Con las modificaciones que más adelante se advierten, no en lo esencial, pero sí en los mecanismos de instrumentación, el contexto del Capítulo 18 del FTA se trasladó al Capítulo XX del TLC. El esquema del Capítulo 19 de Acuerdo EUA-Canadá se conservó en el Capítulo XIX del nuevo instrumento tripartita. Si bien es cierto que los mecanismos descritos en los Capítulos XI (relativo a inversiones),<sup>8</sup> XIX y XX pueden ser los más significativos en materia de solución de controversias en el tratado, más concretamente el último de ellos por ser de carácter genérico, también lo es que otros capítulos incluyen mecanismos de este tipo, entre ellos aquellos referentes a servicios financieros<sup>9</sup> y agricultura.<sup>10</sup> Este estudio está solamente enfocado al análisis de las disposiciones institucionales y a los procedimientos para la solución de controversias contemplados en el Capítulo XX del Tratado.

## 2. Algunas divergencias entre el Capítulo 18 del FTA EUA-CANADA y el Capítulo XX del TLC

Debe hacerse hincapié en que la negociación en esta materia fue ardua y prolongada. Indudablemente que las experiencias obtenidas en la solución de controversias entre Estados Unidos y Canadá durante la vigencia de su Acuerdo bilateral constituyeron un factor importante en la redacción del nuevo texto trilateral.<sup>11</sup>

Debemos recordar que solo tres a cinco asuntos habían sido enviados a la Comisión de Comercio para su análisis dentro de los mecanismos instituidos en el Capítulo 18 en arbitraje no-obligatorio. La gran mayoría de los casos se había turnado a los paneles de expertos establecidos para conocer de los conflictos en materias de prácticas desleales, en el contexto del Capítulo 19 del FTA.<sup>12</sup>

Sin embargo, en el esquema de las disposiciones institucionales del Capítulo 18, existe la posibilidad, después de agotadas las consultas y labor conciliadora de la Comisión, que ésta última, en el caso de

<sup>5</sup> Datos en "Basic Documents...", *cit.*, pp. 359-524.

<sup>6</sup> Arts. 1801 al 1808.

<sup>7</sup> Arts. 1901 al 1904.

<sup>8</sup> Capítulo once, subcapítulos A y B del Tratado con sus Anexos.

<sup>9</sup> Arts. 1414 y 1415 del Tratado.

<sup>10</sup> Art. 707 del Tratado.

<sup>11</sup> La bibliografía mexicana sobre este tema no es abundante. Sin embargo, ver los artículos "El arbitraje en el contexto del Tratado de Libre Comercio" de Julio C. Treviño y "La solución de controversias en el tratado trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá", de José Luis Siqueiros, ambos publicados en el libro *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, editado por la Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, México, 1992. En relación con trabajos publicados por autores extranjeros puede consultarse el artículo de Leslie Holland, "Solución de disputas dentro del marco del ALC entre E.U.A. Canadá, Primer Año", disertación en Ottawa, 1990; el del Profesor W. Graham, "Dispute Resolution in the Canadá/U.S. Free Trade Agreement: One Part of a Complex Relationship", *Memoria del Congreso de la Unión Internacional des Avocats*, México, julio, 1991; James F. Smith "The dispute settlement mechanism of the NAFTA and agriculture", feb. 10, 1992; Robert E. Berry "Normas de revision en materia de *antidumping* y tarifas compensatorias en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá"; M. Jean Anderson y Jonathan T. Fried, "Dispute settlement between governments: The Canadá/U.S. Free trade agreement in operation", April 13, 1991, April 12-14, 1991; Andreas F. Lowenfeld, "Binational Dispute Settlement under Chapters 18 and 19, Canadá-United States Free Trade Agreement, An Interim Appraisal", Update April 1991.

<sup>12</sup> Ver "Dispute Resolution Mechanisms under NAFTA and FTA: a comparison", by Ronald G. Atkey P.C., October 15, 1992, pp. 2 y 3.



disputas sobre salvaguardas (“acción de emergencia”) deberá, y a discreción propia en otros casos, podrá referir el asunto a arbitraje obligatorio.<sup>13</sup> Si la cuestión no se envía a este tipo de arbitraje, la Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes, lo remitirá a un panel de expertos de acuerdo con los procedimientos que prevé el art. 1807,<sup>14</sup> es decir a un tipo de arbitraje no vinculante.

Queda claro entonces que en el Capítulo 18 del FTA EUA-Canadá existen dos tipos de “arbitraje”. Uno el obligatorio o vinculante, en los términos del Art. 1806, párrafos 1, 3 y 4, (que en realidad funciona mediante la integración de paneles iguales a los de expertos) y otro, el no obligatorio cuya misión concluye con la emisión de un informe final que emiten los panelistas y que la Comisión examinará para instrumentarlo, con la recíproca cooperación de las Partes involucradas.<sup>15</sup>

El carácter de “vinculante” referido al primer tipo de arbitraje, es también relativo. Si la Parte considerada incumplida en las conclusiones del informe final del panel no adopta las medidas adecuadas para rectificar su conducta, o no concierta con la Parte agraviada el pago de una compensación u otra acción reparadora en su favor, la última podrá ejercer medidas de represalia en su contra, vale decir la suspensión de beneficios equivalentes en el sector afectado.<sup>16</sup>

Este esquema dualista (arbitraje obligatorio y procedimiento ante paneles),<sup>17</sup> se ha suprimido en el TLC no existe ya en el Capítulo XX el llamado arbitraje obligatorio. Ahora, una vez intentados infructuosamente los procedimientos previos de consultas entre las Partes y la labor de acercamiento por parte de la Comisión —buenos oficios, conciliación y mediación— cualquiera de las Partes podrá solicitarla formación de un panel “arbitral”, cuya misión es examinar el asunto sometido a la Comisión y emitir las conclusiones, determinaciones y recomendaciones que estime conducentes para la solución de la controversia. Todas ellas se vierten en los informes, preliminar y final, que emite el panel. Las Partes, ya no la Comisión como en el FTA EUA-Canadá, serán las que mutuamente convengan en como instrumentar tales determinaciones y conclusiones.<sup>18</sup> Si no convienen sobre una resolución recíprocamente satisfactoria, la Parte reclamante podrá suspender, en perjuicio de la Parte incumplida, la aplicación de beneficios de efecto equivalente. En otras palabras, el derecho de represalia o retorsión.

Una cuidadosa lectura del Capítulo XX permitirá apreciar similitudes y divergencias con el Capítulo 18 del FTA. Parece ser que la piedra angular del nuevo esquema es el Art. 2003, que subraya que las Partes procurarán, en todo momento, llegar a un acuerdo sobre la interpretación y aplicación del Tratado y, mediante cooperación y consultas, se esforzarán siempre por alcanzar la resolución mutuamente satisfactoria de cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

Dicho con brevedad, diálogo y concertación; resoluciones mutuamente satisfactorias. Los paneles solo determinan y recomiendan, no dictan laudo. La Comisión ve disminuidas sus facultades de ejecución (en cuanto al informe final), relegando directamente a las Partes contendientes la concertación relativa a la forma de cumplirlo.

Existen también modificaciones en cuanto a la creación del Secretariado, cuerpo que ya contemplaba el FTA EUA-Canadá, en el Capítulo 19,<sup>19</sup> dentro de los procedimientos y mecanismos para la solución de controversias en materia de prácticas desleales y que ahora se inserta como un órgano de la Comisión Trilateral de Libre Comercio, compuesto por tres secciones nacionales en el territorio de cada Parte. Este Secre-

---

<sup>13</sup> Art. 1806 del FTA EUA-Canadá.

<sup>14</sup> Art. 1807, parr. 1, 2 y 4.

<sup>15</sup> Art. 1807, parr. 6 y 7.

<sup>16</sup> Art. 1807, parr. 8 y 9.

<sup>17</sup> No existe una adecuada traducción al español de este concepto. Se trata de un cuerpo que se integra por especialistas o expertos, que en el sistema angloamericano puede asemejarse a un tribunal arbitral. Sin embargo, el texto español del TLC lo incorpora en su terminología con un acento en la primera sílaba. Conscientes del anglicismo seguiremos utilizando el vocablo “panel” en virtud de su connotación tan particular.

<sup>18</sup> Art. 2018.

<sup>19</sup> Ver Art. 1990 del FTA EUA-Canadá.

tariado deberá brindar apoyo administrativo a los paneles y comités instituidos conforme al nuevo Capítulo XIX; se establece un diferente esquema para la integración de los paneles y de la selección de los “árbitros”.<sup>20</sup> Se introduce el concepto de las llamadas Reglas Modelo de Procedimiento; se regula la participación de Parte tercera en la contienda y se establece la posibilidad de solicitar asesoría a un comité de revisión científica. Por último, como una adición importante, se otorga estímulo y promoción al arbitraje comercial internacional para facilitar el recurso a este mecanismo en el caso de controversias entre particulares en la zona de libre comercio.

En la parte final de este trabajo se harán algunas conclusiones o reflexiones sobre el balance de este cotejo entre ambos Capítulos. Ahora es útil analizar panorámicamente las nuevas disposiciones institucionales y los procedimientos que en materia de solución de controversias (referidas a la interpretación y aplicación del Tratado) contiene el Capítulo XX del TLC de América del Norte.

### 3. La Comisión de Libre Comercio

Se forma la Comisión de Libre Comercio, integrada por funcionarios de las tres Partes, de nivel ministerial. Una de las atribuciones de esta Comisión<sup>21</sup> será la de prevenir o resolver todas las controversias que pudieren surgir respecto a la interpretación o aplicación del Tratado, o en cualquier momento en que una Parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones de este Tratado o sin contravenir el tratado pueda causar anulación o menoscabo<sup>22</sup> de los beneficios que razonablemente pudieron haber esperado de la aplicación de las siguientes disposiciones:

- a) Comercio de bienes, salvo las relativas a inversión en el sector automotriz o en materia de energía.
- b) Barreras técnicas al comercio;
- c) Comercio transfronterizo de servicios, o d) Propiedad intelectual.<sup>23</sup>

Además de las controversias citadas en este Capítulo XX, deben destacarse las muy importantes relativas en materia de antidumping y cuotas compensatorias,<sup>24</sup> así como aquellas previstas en forma específica en áreas de inversión, servicios financieros, agricultura y otras.

La Comisión, entre otras atribuciones, podrá establecer comités ad hoc o permanentes, grupos de trabajo o de expertos, y delegar responsabilidades en ellos. La Comisión establecerá sus reglas y procedimientos y todas sus resoluciones serán tomadas por consenso.<sup>25</sup>

La Comisión deberá tener un Secretariado, integrado por tres secciones nacionales. El Secretariado brindará apoyo administrativo a los paneles y comités instituidos conforme al Capítulo XIX (solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias) y aquellos formados de conformidad con el Capítulo XX, según los procedimientos establecidos para uno y otro.

El principio que permea este Capítulo es el de la amigable concertación. Las Partes se obligan a procurar un acuerdo sobre la interpretación y aplicación del Tratado, y mediante cooperación y consultas bipartitas o tripartitas, alcanzar una solución mutuamente satisfactoria.

#### 4.1 Solución de controversias conforme al GATT

Cuando surja una controversia con relación a lo dispuesto en el TLC y que también lo sea conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como por convenios negociados

<sup>20</sup> Puede ser una cuestión semántica, ya que no son verdaderos árbitros, sino más bien “panelistas” o “expertos”, que sólo determinan o recomiendan, pero no emiten laudo.

<sup>21</sup> Art. 2001, parr. 2, inciso (c).

<sup>22</sup> El Anexo 2004, parr. 1, del Capítulo XX autoriza a las Partes a recurrir al mecanismo establecido por éste en los casos que se indican, por considerar que se nulifican o menoscaban los beneficios esperados.

<sup>23</sup> Ver Anexo 2004, parr. 2, estableciendo excepciones a los cuatro incisos del parr. 1, 24 Capítulo XIX del TLC.

<sup>24</sup> Capítulo XIX del TLC.

<sup>25</sup> Art. 2001, parr. 4.

según el mismo o por acuerdo sucesor de aquél, tales controversias podrán resolverse en uno u otro foro, a discreción de la Parte reclamante.<sup>26</sup>

Sin embargo, antes de que la Parte reclamante inicie el procedimiento relativo ante el GATT, notificará su intención de hacerlo a cualquier Parte tercera, y si esta última prefiriera recurrir a los procedimientos instituidos en el TLC, lo comunicará a la Parte notificadora y ambas mediante consultas recíprocas, tratarán de convenir en un foro único. Si no llegan a un acuerdo, la controversia se solucionará según los lineamientos del TLC.

Existen algunas excepciones a las reglas anteriores. Ellas versan sobre materias relacionadas con acuerdos en materia ambiental y de conservación, sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias o relativas a normalización (Capítulo IX). En estos casos la Parte demandada puede oponerse a que la controversia se dirima en el seno del GATT, solicitando a la Comisión que se recurra a los procedimientos de solución de controversias previstos en el TLC, siguiéndose de inmediato aquellos que contemplan los buenos oficios, la conciliación y la mediación. Si la parte reclamante hubiese ya iniciado los procedimientos establecidos en el Artículo XXIII del GATT los deberá suspender sin demora. Sin perjuicio de estas materias de excepción, una vez iniciado el procedimiento conforme al GATT o conforme al TLC, el foro seleccionado será excluyente del otro.

#### 4.2 Consultas

Cuando una Parte considere que cualquier medida adoptada o en proyecto por parte de cualquiera otra, pudiese afectar el funcionamiento del Tratado, iniciará un mecanismo de consultas valiéndose de su sección en el Secretariado. A ese fin aportarán la información suficiente para permitir un examen completo de la medida impugnada, se intercambiarán opiniones y tratarán de encontrar una solución que no afecte desfavorablemente a ninguna de las Partes.<sup>27</sup>

#### 4.3 La Comisión: buenos oficios, conciliación y mediación

En caso de que las partes no logran resolver el asunto mediante el procedimiento de consultas dentro de ciertos plazos, normalmente de 30 a 45 días, cualquiera de ellas podrá solicitar por escrito que se reúna la Comisión en sesión plenaria. La Parte solicitante señalará las disposiciones del Tratado que considere aplicables, notificando mediante copia de su solicitud a las otras Partes y a su sección del Secretariado.

La Comisión se abocará sin demora a la solución de la controversia y al efecto podrá:

- a) Convocar asesores técnicos o crear grupos de trabajo o de expertos;
- b) Recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos para la solución de controversias; o
- c) Formular recomendaciones a fin de que las partes logren una solución mutuamente satisfactoria.

La Comisión podrá acumular dos o más procedimientos cuando considere conveniente examinarlos conjuntamente.<sup>28</sup>

### 5. Procedimientos ante los paneles arbitrales

En caso de que la intervención de la Comisión resultare infructuosa en los plazos contemplados, cualquiera de las Partes consultantes podrá solicitar la integración de un panel arbitral, notificando

---

<sup>26</sup> Art. 2005.

<sup>27</sup> Art. 2006.

<sup>28</sup> Art. 2007.

su intención a las otras Partes y a su sección del Secretariado. Cuando una Parte tercera considere que tiene interés sustancial en el asunto, previa entrega de notificación escrita a las partes contendientes,<sup>29</sup> tendrá derecho a asistir a todas las audiencias y a presentar comunicaciones orales o escritas al panel.<sup>30</sup>

El panel o tribunal arbitral se forma por cinco miembros. Estos se designan de una lista con un máximo de treinta individuos que cuenten con las aptitudes e idoneidad necesarias. Los integrantes de la nómina son electos por consenso de las Partes y por períodos de tres años. Pueden ser reelectos.

Dichos miembros deben tener conocimientos en materia jurídica, en comercio internacional, en la solución de controversias, en negocios transnacionales y en otros aspectos del TLC; además, deberán comprobar su objetividad, confiabilidad y buen juicio.<sup>31</sup>

Su neutralidad es importante; por lo mismo deberán ser independientes y no tener vinculación alguna con cualquiera de las Partes.<sup>32</sup> Asimismo satisfacer el código de conducta que establezca la Comisión.<sup>33</sup> Podrán ser originarios de cualquier país, incluso de un país que no sea miembro del TLC. En casos excepcionales se podrán designar como árbitros a personas que no estén en la nómina, pero en tal caso cualquiera de las Partes contendientes podrá recurrarlos sin expresión de causa. Si un árbitro incurre en violación del código de conducta, las Partes, después de consultarse entre sí, podrán destituirlo y reemplazarlo conforme a las reglas anteriores.

Cuando sean dos las partes contendientes las mismas procederán primero a la designación del presidente. Si no logran un acuerdo dentro de los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud, una de ellas, electa por sorteo, designará al presidente de la nómina de árbitros. El electo no podrá tener la nacionalidad de la Parte que lo nombró, pero podrá ser ciudadano de un país que no sea miembro del TLC.

Dentro de los 15 días siguientes a la elección del presidente del panel, cada Parte contendiente seleccionará dos árbitros de la lista. Los así escogidos no podrán ser ciudadanos de la Parte designadora. Este novel sistema, prácticamente único en este tipo de mecanismo, se le conoce como proceso de selección inversa.<sup>34</sup>

Si son más de dos las Partes contendientes, una vez designado el presidente, las dos reclamantes designarán un árbitro cada una y la Parte contra la cual se dirige la reclamación nombrará los otros dos, siguiéndose para el caso el mismo mecanismo de selección cruzada.<sup>35</sup>

El Tratado prevé una lista especial de expertos para el caso de controversias en materia de servicios financieros.

## 6. Las reglas de procedimiento

La Comisión debe establecer Reglas Modelo de Procedimiento. En uno de los Anexos del Capítulo XX<sup>36</sup> se establecen parámetros y un marco de referencia en relación con aquellas. Según el artículo 2012 del TLC dichas Reglas deberán contener los siguientes principios:

Se debe garantizar como mínimo el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos y réplicas;

b) Las audiencias ante el panel, las deliberaciones y el informe preliminar, así como los escritos y comunicaciones, deberán ser confidenciales.

---

<sup>29</sup> Art. 2008, parr. 3.

<sup>30</sup> Art. 2013.

<sup>31</sup> Art. 2009, parr. 2 (a).

<sup>32</sup> Art. 2009, parr. 1 (b).

<sup>33</sup> Art. 2009, parr. 2 (c).

<sup>34</sup> Art. 2011, parr. 1 (b).

<sup>35</sup> Art. 2011, parr. 2 (2).

<sup>36</sup> Art. 2012, parr. 3.

Salvo que las Partes convengan en un procedimiento *ad hoc*, el proceso se regirá por las Reglas Modelo. Dentro de los 20 días siguientes a la entrega de la solicitud para integrar el panel arbitral la misión de los árbitros será:<sup>37</sup>

“Examinar a la luz de las disposiciones aplicables del TLC, el asunto sometido a la Comisión y emitir las conclusiones, determinaciones y recomendaciones a que se refiere el artículo 2016, párrafo (2)”.<sup>38</sup> Esta referencia alude al informe preliminar que debe producir el panel. Cualquiera de las Partes podrá pedir que el acta de misión incluya como materia de la controversia cualquier asunto que sea causa de anulación o menoscabo de beneficios y su deseo de que el panel formule conclusiones sobre el grado de efectos comerciales adversos que haya generado la medida impugnada.<sup>39</sup>

### 7. Expertos y comités de revisión científica

A instancia de Parte contendiente o a iniciativa propia, el panel podrá recabar información y asesoría técnica; también podrá solicitar un informe escrito a un comité de revisión científica sobre cualesquiera cuestiones de hecho relativas al medio ambiente, la salud, la seguridad u otros temas científicos. El comité será seleccionado por el panel, integrándolo con expertos independientes altamente calificados en su especialidad.

Anexo 2005 del Cap. XX.

En el texto inglés del instrumento se alude a los “términos de referencia” concepto tomado de las Reglas del Procedimiento Arbitral de la Cámara de Comercio Internacional. Los textos francés y español de dicho Reglamento (art. 13, parr. 1) se refieren al “*acte de mission*” y “acta de misión”, respectivamente.

Se trata de la fijación del mandato que las partes otorgan a los árbitros para resolver los puntos en litigio.

El panel tomará en cuenta el informe que rinda el Comité, así como las observaciones que las Partes pudieran hacerle.<sup>40</sup>

### 8. Informes preliminar y final del panel

Dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último árbitro, o en cualquier otro plazo que las Partes o las Reglas Modelos determinen, el panel presentará a los contendientes un informe preliminar que contendrá:

- a) Las conclusiones de hecho (*findings of fact*);
- b) La determinación sobre si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las obligaciones derivadas del Tratado o es causa de anulación o menoscabo, y
- c) Sus recomendaciones para la solución de la controversia.

Dentro de los 14 días siguientes a su emisión las Partes podrán hacer sus observaciones al informe preliminar. El panel podrá también solicitar las observaciones de cualquier Parte interesada, reconsiderar su informe y llevar a cabo exámenes ulteriores.

En un plazo de 30 días posteriores a la presentación de su informe preliminar, el panel emitirá su informe final (incluyendo los votos particulares cuando no hubiera sido aprobado por unanimidad), sin mencionar la identidad de los árbitros que hayan votado en favor o en contra. Las Partes contendientes comuni-

---

<sup>37</sup> En el texto inglés del instrumento se alude a los “términos de referencias” concepto tomado de las Reglas del procedimiento Arbitral de la Cámara de Comercio Internacional. Los textos francés y español de dicho Reglamento (art. 13, parr. 1) se refieren al “*acte de mission*” y “acta de misión”, respectivamente. Se trata de la fijación del mandato que las Partes otorgan a los árbitros para resolver los puntos en litigio.

<sup>38</sup> Art. 2012, parr. 3.

<sup>39</sup> Art. 2012, parr. 5.

<sup>40</sup> Arts. 2014 y 2015.

carán confidencialmente a la Comisión el informe final del panel con todos los anexos que fueran pertinentes y el mismo se publicará 15 días después de tal comunicación.<sup>41</sup>

#### 9. Ejecución de los informes de los paneles

Una vez recibido el informe final del panel las Partes contendientes convendrán la resolución de la controversia. No debe olvidarse que estamos frente a un arbitraje entre Estados soberanos, y que el informe final no es un laudo, por lo que no puede tener el carácter de obligatorio, si no lo establece el propio tratado. Este último sólo establece que la resolución que convengan las Partes se ajustará, por lo regular, a la determinación y recomendaciones del panel y que tal resolución consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida impugnada que sea incompatible con el mismo tratado o sea causa de anulación o menoscabo de sus beneficios. Si la resolución acordada no fuese en tal sentido, la Parte que estuviera en falta podrá compensar a la agraviada con el pago de una indemnización.<sup>42</sup>

Si la Parte contra la cual se dirigió la reclamación no llegase a un acuerdo satisfactorio con la Parte o Partes reclamantes, éstas últimas podrán suspenderle la aplicación de beneficios de efecto equivalente, vale decir una medida de represalia, que perduraría hasta se haya alcanzado un acuerdo sobre la resolución de la controversia.

Si la Parte afectada con la medida de represalia en un determinado sector o sectores considera que aquella es excesiva, solicitará a la Comisión que instale un nuevo panel para que éste determine si es excesivo el nivel de ventajas que se le hubieran suspendido.<sup>43</sup>

#### 10. Interpretación del TLC ante instancias judiciales o administrativas internas

Cuando en un procedimiento judicial o administrativo interno surgiera una cuestión de interpretación o aplicación del tratado, es factible que el tribunal u órgano administrativo solicite la opinión de una de las Partes. En tal hipótesis esa Parte lo notificará a las otras y a su sección del Secretariado. Una vez turnado el asunto a la Comisión ésta acordará la respuesta adecuada, misma que se hará llegar al órgano consultante por conducto de la Parte en cuyo territorio se encuentra ubicado. Cuando la Comisión no logre llegar a un acuerdo sobre la respuesta adecuada, cualquiera de las Partes podrá someter su propia opinión al tribunal u órgano interesado, de acuerdo con las reglas del foro.<sup>44</sup>

Las Partes en el TLC se obligan a no otorgar en su legislación interna derechos de acción a particulares, a fin de impedir a éstos iniciar demandas contra cualquiera de las Partes cuando consideren que una medida tomada por alguna de las Partes es incompatible con el Tratado.<sup>45</sup>

#### 11. Solución de controversias comerciales de carácter privado

En la medida de lo posible, se promoverá y facilitará el uso del arbitraje y otros mecanismos alternativos para la solución de controversias comerciales entre particulares. A tal objetivo cada Parte dispondrá de los procedimientos internos que aseguren la observancia de los acuerdos arbitrales y el reconocimiento y ejecución de los laudos.

Se considerará que las Partes cumplen con lo anteriormente dispuesto si son Partes de las Convenciones de Nueva York (1958) y Panamá (1975), sobre Reconocimiento y Ejecución de Laudos y sobre Arbitraje Comercial Internacional, respectivamente, y se ajustan a sus disposiciones.

---

<sup>41</sup> Arts. 2016 y 2017.

<sup>42</sup> Art. 2018, parr. 1, 2.

<sup>43</sup> Art. 2019, parr. 1, 2, 3.

<sup>44</sup> Art. 2020, parr. 1, 2, 3.

<sup>45</sup> Art. 2021.

La Comisión establecerá un comité consultivo integrado por especialistas en esta rama, el que presentará informes y recomendaciones a la Comisión sobre cuestiones que sean enviadas a dicho cuerpo, en las que pueda ser eficaz el mecanismo arbitral y otros procedimientos análogos para la solución de controversias en la de la zona de libre comercio.<sup>46</sup>

## 12. Reflexiones finales

a) Durante 1991 y 1992 la American Bar Association, la Canadian Bar Association y la Barra Mexicana formaron un Grupo de estudio, cuyo objetivo principal fue el de analizar los resultados obtenidos hasta entonces en el Acuerdo de Libre Comercio EUA Canadá, básicamente en la temática referente a la solución de controversias. Con el acervo de las experiencias logradas en la regulación prevista en los Capítulos 18 y 19, el Grupo elaboró una serie de recomendaciones que consideró podrían fortalecer el marco normativo del nuevo instrumento trilateral en este ámbito.<sup>47</sup>

La piedra de toque de dichas recomendaciones, que se hicieron llegar a las respectivas unidades de negociación, era la de que un órgano permanente, habilitado en tal carácter, fuese creado en el tratado para resolver las disputas que pudieran surgir entre las partes en torno a la interpretación y aplicación de aquel. Dicho órgano sería la pieza fundamental en el proceso de controversias; sin perjuicio de su naturaleza como tribunal permanente, no requeriría inicialmente de una estructura de tiempo completo, reuniéndose sólo cuando fuera convocado.

Se hizo énfasis en que dicho cuerpo no debía actuar como “panel” o “grupo arbitral”, en forma periódica o *ad hoc* sino como tribunal tripartita que pudiera ser competente para conocer de las reclamaciones que presentara cualquiera de las Partes sin tener que existir la concurrencia de las otras. Sus integrantes podrían ser tres titulares, con sus suplentes, (uno designado por cada Parte) al iniciarse la vigencia del tratado. Dicho número se aumentaría posteriormente a seis, conforme el volumen de asuntos fuera incrementando. Tanto los miembros titulares, como sus suplentes, serían seleccionados por cada Parte procurando el mayor nivel de idoneidad, neutralidad, experiencia y competencia. Un cuerpo así integrado, con atribuciones quasi-jurisdiccionales, sería una garantía en el mecanismo de solución de controversias en que se involucrara la interpretación y la aplicación del tratado, incluyéndose la compatibilidad de las leyes nacionales con el TLC.

El grupo tripartita de abogados recomendaba que si los Estados Unidos y Canadá prefiriesen conservar para ciertos casos el mecanismo de los paneles instituido en el Capítulo 18, podría negociarse una solución ecléctica, dejando a salvo el derecho de la otra Parte para solicitar la intervención del tribunal permanente si a su juicio el caso lo ameritara. Las decisiones del Tribunal serían obligatorias y las Partes se comprometerían a cumplirlas. En caso de no acatarlas entrarían en juego los mecanismos de represalias que fueran apropiados.

Parece ser que las recomendaciones de las tres Barras de Abogados no recibieron la aprobación de los negociadores. No solo se excluyó la presencia del tribunal permanente, sino también la opción al arbitraje obligatorio que contenía el Capítulo 18. Pensamos que tal vez prevaleció entre los negociadores el deseo de conciliar las diferencias por la vía de la mutua cooperación y no mediante un procedimiento de tipo quasi-jurisdiccional que podría propiciar asperezas entre los Estados, celosos siempre de su soberanía y de no delegar estas funciones a órganos supranacionales.

b) Consideramos que fue un error el desplazar a la Comisión de Libre Comercio en su facultad para ejecutar el informe final del panel. En el FTA EUA-Canadá dicho informe se entregaba por el panel arbitral a la Comisión Conjunta de Comercio y ésta lo instrumentaba, después de convenir el método. Ahora son

---

<sup>46</sup> Art. 2022, parr. 4.

<sup>47</sup> El Texto del informe final del Grupo de las tres Barras puede consultarse en: *The International Lawyer*, vol. 26, No. 3, Fall 1992, pp. 855-869.

las Partes mismas, no la Comisión, las que deben convenir entre sí como dar fuerza ejecutiva a la decisión; es decir, se ha obviado la instancia superior y la persuasión que prestaba su jerarquía, en aras de una composición entre las Partes involucradas en la disputa. Corolario: de no existir tal convención en torno a las recomendaciones del panel, se recurrirá a las medidas de represalia.

c) Un aporte positivo en el TLC es el art. 2022. Mediante él y en la medida de lo posible, cada Parte promoverá y facilitará el recurso al arbitraje y otros medios alternativos de solución de controversias comerciales internacionales entre particulares. A tal fin se dispone que cada Parte establecerá los mecanismos adecuados que aseguren la observancia de los pactos arbitrales y el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales, todo ello en el marco de las Convenciones de Nueva York (1958) y Panamá (1975). México y Estados Unidos son Partes Contratantes de ambos instrumentos. Canadá sólo del primero.

Es también loable el que establezca un comité consultivo que presente informes y recomendaciones a la Comisión sobre cuestiones generales relativas a la existencia, uso y eficacia del arbitraje.

Sin restarle méritos a dicha disposición del tratado, es pertinente aclarar que el Capítulo XX está diseñado para normar la solución a las controversias que surjan entre los Estados Partes respecto a la interpretación y aplicación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, mas no para regular los procedimientos de solución de diferendos entre particulares. La inclusión del artículo 2022 debe interpretarse como dirigido a los acuerdos privados en materia comercial, que seguramente germinarán en el ámbito de la zona. Técnicamente está fuera de contexto.



## 25. ES RESUELTO EN PRIMERA INSTANCIA EL ASESINATO DEL PERIODISTA MANUEL BUENDÍA EN 1993

Después de tres años y ocho meses, el Juez 34 de lo Penal, Roberto Hernández Martínez, decidió el caso del asesinato del periodista Manuel Buendía mediante una sentencia condenatoria; sin embargo, quedan muchos puntos sin aclarar sobre lo sucedido el 30 de mayo de 1984.

En una audiencia anticipada, y sin la presencia de los abogados defensores de los inculpados, fueron sentenciados a 35 años de prisión José Antonio Zorrilla Pérez, como autor intelectual del homicidio; Juventino Prado Hurtado y Raúl Pérez Carmona, como coautores intelectuales; Juan Rafael Moro Ávila Camacho, como autor material, y Sofía Marysia Naya Suárez, a 25 años, por coautoría del delito de homicidio calificado.

Todos escucharon el fallo en la rejilla de prácticas del juzgado, ubicado en el Reclusorio Preventivo Norte. Los defensores están encabezados por los abogados Javier Hernández Cervantes, Víctor e Ignacio Olea Peláez y Maximino Cortés Ramírez, que apelarán la sentencia.

Las partes sustanciales del voluminoso expediente del juicio —más de 30,000 fojas— sirvieron de sustento al Juez Hernández Martínez para declarar culpables a los acusados, así como las conclusiones de la representación social y de la defensa, que dejan muchos puntos sin aclarar.

La prueba toral sobre la que bordó todas las inferencias la parte acusadora en su pliego de conclusiones, es la declaración de Juventino Prado Hurtado, comandante entonces de la Dirección Federal de Seguridad (en adelante DFS) rendida ante el Ministerio Público investigador el 24 de junio de 1989.

Según esa declaración, Prado, el día de la muerte de Buendía, se encontraba en su oficina cuando recibió por la red telefónica un llamado de Zorrilla, como a las 15 horas.

—No retires a tu personal, está pendiente.

Prado informó de ello a su gente, unos 40 ó 45 elementos de la DFS, entre los que estaba Moro, quien comandaba a Federico Grediara y Carlos Uriegas.

Media hora después, Prado recibió otra llamada de Zorrilla:

—Ven a mi oficina... Mira, necesito una persona de mucha confianza. ¿Tienes a alguien? Se trata de darle en la madre al periodista Manuel Buendía. ¿Te acuerdas de él?

—Sí; allí está Juan Rafael Moro Ávila.

—Llámallo.

No encontró Prado a Moro en su oficina, por lo que salió a la calle para buscarlo. Lo vio en el restaurante Río Deva. Según Prado, Zorrilla y Moro ya se conocían “en virtud de que (Moro) era muy bueno para el motociclismo y la artísteda”.

—Mira, se trata de un asunto muy delicado, se necesita mucha discreción.

—Sí señor, lo que usted ordene.

—Se trata de darle en la madre al periodista Manuel Buendía. Tú con la moto y la otra persona de confianza que tú conozcas y sepas que sabe disparar, vas a su oficina a Insurgentes número 50 ó 60 y esperas a que salga, que es como a las 18 horas, y entonces lo matan. Tengan mucho cuidado. ¿Conoces al periodista Manuel Buendía?

—Sí, dada mi situación de artista.

—¿A quién vas a llevar para que le dispare a Buendía?

A ‘El Negro’ o ‘El Chocorrol’, es mi ayudante y de confianza.

Salieron Prado y Moro de la oficina de Zorrilla. A las 16:30 horas, Prado se dirigió a su oficina y Moro le dijo que todo estaba bien, que iba a observar el lugar. Prado, mientras tanto, se fue a comer unos tacos en un restaurante cercano. Aproximadamente a las 18 horas, cuando iba a la DFS, un agente le dijo que lo buscaba Zorrilla, quien estaba con el subdirector de esa dependencia, Alberto Guadalupe Estrella Barrera, y su escolta, formada por tres elementos. Subieron al automóvil de Zorrilla y se dirigieron a la calle de Insurgentes, esquina con Hamburgo, en la colonia Juárez.

—Hirieron a Buendía, le dijo Zorrilla a Prado, como queriendo aparentar ante el subdirector que no tenía que ver nada con el atentado, según declaró Prado ante el Ministerio Público. Y dijo que le recomendó:

—Trata de aparentar que las investigaciones llevan un curso normal, como si de veras estuvieras investigando...

La defensa de Zorrilla considera que esa declaración desentona con lo dicho por otros inculcados, “Ni aún retorciendo las declaraciones de nuestro representado se les acerca”.

Se remite a la declaración de Moro ante el Ministerio Público: “El 30 de mayo de 1984 escuchó que en la tarde iba a llevarse a cabo un operativo, denominado ‘Noticia’; que el comandante Raúl Pérez Carmona, alias ‘El Diablo’, lo llamó para decirle que el operativo era para ‘callar a un cabrón’.

“Aproximadamente entre las 16 y 17 horas —relató Moro— nos percatamos que había bastante actividad afuera de las oficinas... Recibí órdenes del comandante Prado para que me trasladara con Federico Grediaga y Rubén Isaías, ‘El Hippie’, a bordo de nuestras motocicletas, a la avenida Insurgentes, a la altura de la avenida Hamburgo”.

Al llegar a dicho lugar, recibió órdenes del comandante Pérez Carmona para trasladarse a la calle de Havre, a la altura de Liverpool, “y pase lo que pase, esperas a una persona circulando por Insurgentes”.

Dijo Moro que cuando dio vuelta sobre la calle de Havre, escuchó varias detonaciones de arma de fuego, por lo que se detuvo a la mitad de Londres y Liverpool, y ordenó a sus acompañantes que esperaran ahí.

En forma repentina, subió atrás de su motocicleta José Luis Ochoa Alonso, “El Chocorrol” que, con voz agitada, le dijo: “Ya estuvo, vámonos”. Después de circular unas cuatro cuadras, “a la altura de un hotel de mala muerte”, Ochoa Alonso le dijo que se parara. “Déjame quedar ahí, al fin ya estuvo...”.

Según deduce la defensa de esta declaración, Moro no recibió orden alguna, ni en presencia de Prado, ni mucho menos directamente de Zorrilla: “Luego entonces, son declaraciones contradictorias y excluyentes entre sí. También puede observarse que lo que para Prado supuestamente era un secreto entre él mismo, Zorrilla y Moro, resulta que para éste último sólo faltaba publicarlo en la prensa, porque el medio como se enteró fue que toda la corporación sabía que se llevaría a cabo ese día el operativo para asesinar al periodista Manuel Buendía”.

Según la defensa, ninguna de las dos declaraciones puede ser cierta, y las considera inverosímiles, ilógicas e inventadas, de acuerdo con las siguientes argumentaciones:

Alberto Guadalupe Estrella Barrera declaró que Zorrilla salió de sus oficinas, ese 30 de mayo de 1984, a las 15 horas, para ir a comer y que regresó a las 17 horas, versión que confirmó Luis Alberto Alcántara Castillo, que trabajaba en la ayudantía de la DFS. Agustín Morales Mejía, jefe de la escolta personal de Zorrilla, manifestó que a las 15 horas del día de los hechos lo llevó al restaurante “Champs Elysée”, casi enfrente de la Embajada de los Estados Unidos, con otros tres elementos bajo su cargo, esperándolo hasta las 17 horas, aproximadamente. La misma versión la dio Zorrilla.

Punto medular de la acusación contra Zorrilla es el móvil del crimen: su involucramiento en el narcotráfico.

“La prueba de la conducta desplegada por los enjuiciados en la comisión del delito de homicidio en agravio de Manuel Buendía Tellezgirón —expuso la representación social—, quedó acreditada plenamente en autos, así, también, el motivo principal por el cual le privaron de la vida; ello se debió por virtud de que éste había descubierto a José Antonio Zorrilla Pérez en sus actividades delictivas en el narcotráfico y, para evitar ser denunciado públicamente por el hoy occiso, se propuso como fin privarle de la vida...”

“Es decir —continúa la parte acusadora—, José Antonio Zorrilla Pérez actuó como instigador del hecho principal, pues determinó intencionalmente la muerte del periodista Manuel Buendía a través de la participación de Juventino Prado Hurtado y Raúl Pérez Carmona, logrando con su conducta y la de éstos, influir en la decisión de Juan Rafael Moro Ávila, quien concretó el fin propuesto, teniendo éste ‘pleno dominio del hecho’, dado que tuvo en sus manos el proceso causal del mismo, decidiendo preponderantemente al respecto, o sea, la ejecución del homicidio del citado columnista al dispararle por la espalda”.

Según la defensa, dicho señalamiento cae en virtud de innumerables causas, pero sustancialmente por estos dos puntos:

1o. José Antonio Zorrilla y Rafael Chao López, señalado como uno de los comandantes que entregaba de uno a dos millones de dólares en cada “entre” al entonces director de la DFS, fueron exonerados en cuanto al delito contra la salud.

Se dictó este fallo:

“José Antonio Zorrilla Pérez y Rafael Chao López, no son penalmente responsables de la comisión del delito contra la salud, previsto y sancionado por los artículos 193, fracción I y 197, fracción II, último párrafo del Código Penal Federal, antes de su reforma; como consecuencia, se les absuelve de la acusación que por el mismo formuló el Ministerio Público Federal y se ordena su inmediata y absoluta libertad únicamente por lo que atañe a este delito”.

Inconforme la representación social con el fallo absolutorio, interpuso el recurso de apelación, resuelto por el Tribunal Unitario del Primer Circuito. Sin embargo, el representante social federal no compareció en la audiencia de vista, ni formuló pedimento alguno, por lo que se confirmó el fallo del 16 de julio de 1991.

2o. De acuerdo con la defensa de Moro, el hecho de que la representación social lo señale como autor material de la muerte de Buendía —es decir, que fue quien le disparó y lo privó de la vida— implica de por sí una violación procesal y constitucional, porque el Ministerio Público consignó originalmente a Moro no como autor, sino como coautor, es decir, en la hipótesis de haber auxiliado a José Luis Ochoa Alonso, “El Chocorrol”.

A raíz de la consignación el Juez dictó auto de formal prisión en el mismo sentido, esto es, como coautor. Sin embargo, a pesar de haberse seguido la instrucción con base en esa hipótesis, en sus conclusiones acusatorias el MP, variando sustancialmente los hechos que se le imputan a Moro, lo señaló como autor material de la muerte de Buendía, “lo que implica jurídicamente que por esa simple y sencilla razón debió haber sido absuelto de la autoría material”.

Las autoridades judiciales cometieron varios yerros. Sobresalen los siguientes: los detenidos, con excepción de Zorrilla y Moro, fueron golpeados y encerrados en separos antes de su presentación en el juzgado correspondiente, según fue comprobado con dictámenes médicos. Moro se presentó amparado y de manera voluntaria, pero fue detenido y su familia sufrió allanamiento, robo y amenazas de muerte. Dijo luego que lo engañaron, que le prometieron que “cooperara” en el caso y que al día siguiente lo dejarían libre. “Todo fue una farsa...”.

El Ministerio Público actuó como Juez y parte, además de que el fiscal especial del caso, Miguel Ángel García Domínguez, actual Ministro de la Corte, presentó pruebas a destiempo, o sea, después de la consignación, lo cual es anticonstitucional, según denunciaron desde siempre los abogados defensores. “Como las pruebas son irrelevantes —dijo en su momento el primer abogado defensor de Moro, el licenciado Eduardo Cenicerros Ríos—, ahora el fiscal se saca de la manga que Moro iba maquillado y que

fue reconocido porque tiene la mano peluda, además de que ‘El Chocorrol’ era lampiño; habría que preguntarle cuándo lo vio. Hasta infantil resulta todo esto”.

De los tropiezos del Juez Roberto Hernández Martínez —quien a sus 32 años tuvo en sus manos el caso penal más publicitado en los últimos tiempos—, están el hecho de haber inducido el proceso, en opinión de las defensas de los inculpados, y no haber realizado la reconstrucción de los hechos, como lo anunció.

No fueron recuperadas las balas que mataron a Buendía, ni sus ropas, que fueron entregadas al entonces director general de la Policía Judicial del Distrito Federal, José Trinidad Gutiérrez Sánchez; desaparecieron el maniquí y el video originales, con las características del asesino del columnista y con los testimonios de los principales testigos. Jesús Miyazawa Álvarez, quien sustituyó en el cargo a Gutiérrez Sánchez, no elaboró ningún informe de la investigación que le fue ordenada, ni cumplió las órdenes de aprehensión que también le encomendaron. Tampoco lo hizo su sustituto, Raúl Melgoza Figueroa.

El principal testigo de cargo, Juan Manuel Bautista Ortiz, auxiliar de Buendía, quien estuvo en el momento de la muerte, emitió a lo largo del procedimiento penal diversas declaraciones ministeriales, en las que hubo múltiples contradicciones. Reconoció a Moro como el autor material del asesinato, contrariamente a las características que dio en un principio, muy diferentes a la fisonomía de Moro.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 22 de febrero de 1993.

## 26. EL ASESINATO DEL CARDENAL JUAN JESÚS POSADAS OCAMPO EL 24 DE MAYO DE 1993

Considerado uno de los hombres más importantes de la Iglesia Católica en México, el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo se levantó muy temprano el lunes 24 de mayo de 1993, en su residencia conocida como “La Quinta 244” de la calle Morelos, en el centro de Tlaquepaque.

“Todo indicaba —cuentan sus empleados— que iba a ser un día normal para el señor Posadas. A las 7:00 am se preparó para celebrar, a las 10 horas, la misa que acostumbraba officiar en la capilla de su residencia, aldeaña a un convento de franciscanos. Lo acompañaron tres monjas, entre ellas la hermana Felisa Sánchez, quien era una de sus principales auxiliares”.<sup>1</sup>

Cerca de las 11:00 se fue a la Catedral, donde recibió a varias personas. Poco antes de las tres de la tarde regresó a comer a la finca. Después, con su chofer Pedro Pérez García, se dirigió al aeropuerto para recibir al nuncio apostólico, Jerónimo Prigione, que llegaría alrededor de las cuatro.

Apenas el automóvil Grand Marquís había entrado al estacionamiento del aeropuerto internacional de Guadalajara, alrededor de las 15:45 horas, cuando el cardenal y su chofer fueron acibillados.

Cuenta un viajero que en el momento del crimen se encontraba en la terminal aérea: “Alrededor de las 3:45 de la tarde salíamos hacia el estacionamiento, que se encontraba lleno. En el exterior vi una corretiza en los momentos en que entraba el Grand Marquís blanco del arzobispo. Muchos, como siete, salieron corriendo hacia el carro. Recuerdo bien que el cardenal tenía un pie fuera del coche. Ellos lo observaron, lo identificaron, pues vieron perfectamente su traje oscuro y su pectoral.

Cuando el arzobispo trataba de incorporarse de su asiento para salir del coche, se encontró de repente frente a sujetos fuertemente armados. Su reacción fue protegerse, tratando de cerrar la puerta. Pero un atacante, situado al lado derecho del Grand Marquís, se lo impidió. Con la mano izquierda dio un gran jalón para abrirla, se auxilió con la metralleta, interpuso la pierna derecha y, de arriba hacia abajo, a bocajarro, le vació el cargador.

“No creo que haya habido confusión —dice el testigo—. Yo estaba como a 20 pasos del auto. Vi cómo, cada vez que recibía los disparos, se estremecía el cuerpo de don Jesús”.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 31 de mayo de 1993. Esta publicación sirvió de base para el presente texto.

El cuerpo de Posadas Ocampo cayó sobre su lado izquierdo, en el asiento, con catorce impactos de bala, la mayoría en el lado derecho del tórax y sólo uno en la pierna.

Casi simultáneamente se produjo un forcejeo con el chofer. “Trataron de abrirle la puerta, y éste quiso arrebatársela a uno su metralleta, pero también lo acribillaron. Todo sucedió rapidísimo, pero al tiempo que nos cubríamos la cabeza con las manos y nos echábamos al suelo, vi que los atacantes sacaron del coche un portafolios negro y corrieron. A dos mirones también les tocó”.

Otro testigo coincide y agrega: “Eso sí, la policía no intervino para nada durante el tiroteo. Como que dejaron que todo pasara. Hubo histeria, gente desmayada. Sentí que la balacera había durado más de hora y media”.

Uno más: “Creo que todo fue con alevosía y ventaja, porque no llegaron corriendo a rociarlo. Primero lo identificaron. Yo vi a cuatro gatilleros, dos en cada puerta, y otros dos por delante. Al primero que le dieron fue al cardenal. Los atacantes eran altos; algunos con pantalón de mezclilla y camisa a cuadros. Uno traía un celular. Ninguno de ellos con pelo largo ni ropa oscura, como dicen las autoridades que andan los narcos”.

Los testigos opinaron que por las condiciones en que se dieron los hechos, el asesinato fue premeditado. Sostienen que fue mucho después cuando los agentes judiciales comenzaron a disparar, “pero hacia arriba del aeropuerto”, porque “dizque había un francotirador”. Y aseguran que “esto fue más bien para proteger la huida de los agresores”.

Una versión más sobre los hechos fue proporcionada por varios taxistas, quienes aseguran que el tiroteo se inició desde afuera, poco después de que una pareja de sujetos hablaba por radio o celular. Recuerdan que otros se encontraban en el interior de dos autos compactos, tipo Tsuru o Jetta.

Momentos después, dijo uno de los trabajadores, “vi que al menos dos pistoleros sacaban sus metralletas y disparaban hacia la entrada del edificio, aparentemente contra tres hombres que habían ya cruzado la calle. El que parecía ser el jefe gritó: ¡Saquen las armas!, y se metieron. Al mismo tiempo, escuché los disparos con los que mataron al cardenal”.

Sobre la fuga de los responsables, trascendió que unos lo hicieron incluso abordando atropelladamente el vuelo 110 de Aeroméxico con destino a Tijuana. Otros lo hicieron por la zona de los talleres de aerocares; algunos más se mezclaron entre la gente y la mayoría escapó en automóviles.

Después del tiroteo, todo fue confusión. Elementos de la Policía Judicial se presentaron 20 minutos después. La terminal aérea fue cerrada por más de tres horas, mientras se levantaban los cadáveres. Los pasajeros y trabajadores fueron desalojados poco a poco. Y se detuvo a algunos para ser interrogados.

Un agente del Ministerio Público y alrededor de diez agentes estatales comenzaron a “marcar” los vehículos que fueron alcanzados por las balas; entre éstos, 23 que fueron abandonados por los narcotraficantes. Al mismo tiempo, numeraron los 38 impactos que recibió el Grand Marqués. En eso estaban, cuando llegó otro grupo de agentes judiciales federales, quienes de inmediato y en forma prepotente, se hicieron cargo de la investigación.

Mucho después se presentó un helicóptero de la Policía Federal de Caminos que sobrevoló —durante más de dos horas— la terminal aérea. Ninguno de los 15 helicópteros que se ubican en el hangar de servicios aéreos de la PGR fue destacado en esas maniobras. Dos aviones procedentes de la ciudad de México, uno de Mexicana y otro de Aeroméxico, fueron regresados a su lugar de origen.

Curiosamente, en lugar de que el estacionamiento fuera desalojado, conforme pasaba el tiempo llegaba más gente: había alrededor de 70 personas, entre pasajeros, agentes de las distintas corporaciones policíacas y periodistas. La zona fue acordonada hasta dos horas más tarde, cuando un batallón de efectivos de la XV Zona Militar llegó y restringió el acceso.

Después se produjo otro incidente: dentro de la terminal aérea, muy cerca de la salida de vuelos internacionales, se escucharon varias detonaciones, y la gente que permanecía en el lugar huyó corriendo para todas partes. La confusión aumentó. Los agentes, con sus armas desfundadas, apenas pusieron atención al hecho. Resultó, según ellos, ser una “falsa alarma”.

Poco antes habían llegado dos funcionarios de la PGR que se hicieron cargo del operativo. Ordenaron que los cuerpos del cardenal y de su chofer fueran trasladados a la Cruz Roja, y los vehículos llevados a los separos de la Procuraduría de Justicia del Estado.

A las siete de la noche fue reabierto el aeropuerto “Miguel Hidalgo”. Los pasajeros del vuelo de Mexicana procedente de la ciudad de México, que habían permanecido hasta esa hora en la plataforma, comenzaron a salir. Entre ellos, el nuncio apostólico Jerónimo Prigione, que allí se enteró de que el arzobispo de Guadalajara había sido asesinado.

Elementos de las corporaciones judiciales y del ejército permanecieron en la terminal aérea “resguardando el lugar”.

Según las primeras indagaciones de la PGR y la Procuraduría de Justicia de Jalisco dadas a conocer 28 horas después, el cuerpo del cardenal presentaba 14 heridas con proyectil de arma de fuego y el de su chofer diez. Los dos fueron encontrados en la parte delantera del Ford Grand Marquís blanco, con placas de circulación HTT1619 del Estado de Jalisco y con impactos de bala en ambos lados.

A diez metros aproximadamente de donde se hallaba el vehículo del arzobispo “se encontró un automóvil marca Century, color azul, con placas de circulación JPG 779, en donde, en el asiento delantero, se encontraba otra persona ya sin vida, que fue posteriormente identificada como Martín Alejandro Aceves. Presentaba cinco heridas”.

Como a 25 metros, continúa el informe, se encontraron los cadáveres de Ramón Flores Flores y José Rosario Beltrán, originarios de Sinaloa. Y todavía con vida fueron recogidos, en módulos de acceso a la terminal aérea, Francisca Rodríguez Cabrera y su sobrino Juan Manuel Vega Rodríguez.

Desde un principio, las autoridades de la PGR y del gobierno de Jalisco aseguraron que la muerte de todos los mencionados “se debió a que se encontraban en el lugar de los hechos de manera accidental”, y que los asesinatos fueron “a consecuencia del enfrentamiento de dos grupos de narcotraficantes, y presumiblemente opuestos”.

Indicaron también que los occisos Ramón Flores Flores y José Rosario Beltrán Medina “pertenecen a uno de esos dos grupos contendientes”.

Todo lo anterior, dijo el Procurador de Justicia de Jalisco, Leobardo Larios Guzmán, “se basa en que informantes de la PGR afirman que vieron en el aeropuerto a un hermano del Güero Palma y del Chapo Guzmán”.

El primer informe de la PGR habla de otros vehículos hallados en el estacionamiento del aeropuerto, en cuyo interior había “fusiles AK 47, de los comúnmente llamados “cuernos de chivo”; un rifle M-16; tres pistolas calibre 9 milímetros, 45 y 38 súper; nueve granadas de fragmentación; seis chalecos antibalas; 70 cargadores de armas AK 47, 45, 9 milímetros y 38 súper; 789 cartuchos útiles de diversos calibres; dos *scanner* y cuatro teléfonos celulares”.

El mismo 25 de mayo, el gobernador Carlos Rivera Aceves solicitó a la Presidencia de la República y a la Secretaría de la Defensa Nacional que elementos de la XV Zona Militar “patrullen permanentemente las entradas de carreteras al Estado de Jalisco”, ordenó que las policías locales hagan lo mismo en los accesos a la ciudad de Guadalajara y se pronunció, incluso, por la instauración de la pena de muerte en la entidad.

Un día después, el subprocurador General de la República, Antonio García Torres, y el procurador de Jalisco, Leobardo Larios Guzmán, insistieron en su versión de que los culpables del crimen son las bandas de narcotraficantes mencionadas. El propio funcionario federal dio lectura a un boletín de prensa de la PGR en el que se relatan los últimos enfrentamientos entre los grupos rivales.

García Torres aseguró que, hace dos semanas, Alfredo Araujo *El Popeye*, gatillero al servicio de los hermanos Arellano, contrató a un grupo de pistoleros que habían sido reclutados en Tijuana y que viajaron a esta ciudad con la misión de localizar y matar al Chapo Guzmán. “Elementos de la PGR, actuando con toda celeridad y debido a las declaraciones del detenido Jesús Alberto Bayardo, se trasladaron a la ciudad de Tijuana, Baja California, sede del grupo de los hermanos Arellano, en persecución de los autores materiales

de los homicidios y en investigación de los autores intelectuales”. A través de los primeros indicios, dijo, se logró identificar domicilios de la banda agresora.

Mencionó también la ubicación de cinco casas de seguridad en Tijuana, donde se aseguraron cinco armas letales AK47 (cuernos de chivo), granadas fragmentarias, pistolas, más de 2,500 cartuchos, droga y autos blindados.

Destacó, por sus características, la residencia de Benjamín Arellano Félix en la calle de Laredo No. 14, colonia Cacho Sur, en Tijuana, que “ocupa toda una manzana y tiene puertas y ventanas blindadas”.

Informó, además, de la solicitud del gobierno mexicano de contar con el apoyo del Departamento de Justicia de Estados Unidos, a fin de capturar a los miembros de la banda que se encuentran en ese país.

Y desde ese momento el subprocurador General de la República anunció una recompensa de 15 millones de nuevos pesos para quienes, guardando el anonimato, proporcionen datos que lleven a la aprehensión de los principales jefes narcotraficantes.

El procurador jalisciense, Larios Guzmán, dijo por su parte que se contaba con los elementos suficientes para afirmar que la balacera en el aeropuerto de Guadalajara se debió “a que el grupo de los Arellano Félix intentó asesinar al *Chapo* Guzmán”. Quiso explicar por qué los pistoleros “confundieron” al cardenal, aduciendo que el Grand Marqués blanco “es muy parecido a la clase de automóviles que les gusta usar a los narcos”. Además, sostuvo, su vestimenta motivó la confusión, porque “varios narcotraficantes acostumbran usar también trajes de vestir negro”.

El informe insiste en que los homicidas fueron contratados en Sinaloa y Baja California, por lo que “no reconocieron al cardenal”. Aceptó, además, que “nadie evitó la entrada de nueve vehículos blindados, con alrededor de 15 pistoleros a bordo, al estacionamiento del aeropuerto”.

“Lo que estaba preparado —reiteró— era el asesinato del *Chapo* Guzmán, quien siempre anda custodiado por aproximadamente 10 guardaespaldas muy armados. Quienes lo querían ‘cazar’ iban preparados para un fuerte enfrentamiento”.

El 26 de mayo la PGR fortaleció su versión al distribuir un documento que contiene los principales hechos delictivos entre las dos bandas.

Dos días después, la PGR confirmó que algunos de los criminales huyeron a bordo de un vuelo comercial de Aeroméxico, el 110, con destino a Tijuana, el cual partió de Guadalajara casi 40 minutos después de los hechos.

En el avión, tres sujetos ocuparon lugares de primera clase y los demás se fueron a la zona de turistas. Llevaban dos maletas grandes de lona negra. Uno de ellos, dijeron las azafatas, respondía al nombre de “Carlos” y era protegido por los demás. Los agentes de la PGR mostraron al personal del avión fotografías de los narcotraficantes, y uno de ellos, al que le daban protección, coincidió con las características de Francisco Javier Arellano Félix.

“La mayoría de los obispos y el pueblo no creen en la versión oficial sobre el asesinato del cardenal Posadas. Ellos dicen que es una hipótesis la versión de que el arzobispo fue confundido con un mafioso; argumentan que es un primer avance en la investigación. Yo pienso que ni ellos mismos están seguros sobre esto”, dijo el viernes 28, en Monterrey, Adolfo Suárez Rivera, presidente del Episcopado Mexicano.

Entrevistado por el corresponsal Antonio Jáquez, el también arzobispo de la capital de Nuevo León manifestó: “Lo que nosotros pedimos es que haya una investigación adecuada que llegue al fondo del asunto para que el pueblo tenga una explicación clara y satisfactoria, pues de lo contrario se perdería la confianza. Esta clase de investigación requiere de tiempo. No debemos apresurarnos a señalar irresponsablemente a nadie”.

La opinión de Suárez Rivera fue compartida por los arzobispos de Hermosillo, Carlos Quintero Arce; de Ciudad Juárez, Juan Sandoval Iñiguez; el vocero del Episcopado y obispo de Cuernavaca, Luis Reynoso Cervantes; el secretario general de la CEM y obispo auxiliar de esta ciudad, Ramón Godínez Flores; y por otros prelados que optaron por el anonimato.



Juan Sandoval Iñiguez: “Es imposible que los narcotraficantes hayan confundido al Cardenal Juan Jesús Posadas con *El Chapo* Guzmán, cuando el arzobispo era muy conocido, además de que su pectoral y forma de vestir lo caracterizaban como el religioso que era”.

Luis Reynoso Cervantes: “No se excluye que la muerte del cardenal haya sido un atentado. Ojalá hubiera sido un accidente, pero los disparos a quemarropa hacen pensar otra cosa. Quisiera seguir creyendo que fue un accidente, pero me hace dudar que a un metro y medio de distancia se le haya vaciado una metralleta”; añadió luego de encabezar el 26 de mayo la procesión de Cuernavaca a la Basílica de Guadalupe para officiar una misa anual.

El sucesor del obispo Sergio Méndez Arceo fue más allá en sus apreciaciones. “El gobierno federal, —dijo—, requiere hacer una mejor selección de su personal en la Policía Judicial y redoblar las operaciones de vigilancia en las fronteras y las grandes ciudades, así como eliminar de una vez por todas la corrupción infiltrada en los organismos de seguridad pública”.

“Ahora —opinó—, con mayor razón se requiere contar con un dispositivo de seguridad muy riguroso, pues se encuentra próxima la visita del Papa Juan Pablo II a Mérida, Yucatán”.

Según él, lo ocurrido el lunes pasado es “un aviso al pueblo y a las autoridades para que de una vez por todas se actúe. De lo contrario —explicó—, se corre el riesgo de que surja el terrorismo”.

A su vez, el cardenal argentino Eduardo Pironi, representante papal a las exequias de Juan Jesús Posadas Ocampo, que culminaron el 27 de mayo en la catedral de Guadalajara, dijo no haber venido “a predicar una resignación pasiva frente a una violencia irracional y absurda, injustificable y execrable, que todo lo destruye”.

Y frente a los restos del cardenal Posadas, mencionó que sólo caben tres actitudes. “La aceptación serena y fuerte de la voluntad adorable del Padre; la esperanza evangélica de los que creemos en la resurrección, y la oración cristiana por todos los que sufren (las familias del cardenal y de todos los asesinados); la oración por aquellos que, sin darse cuenta del horrendo crimen que cometían, prepararon la víctima para este sacrificio.

“Amasaron el pan, estrujaron el vino, derramaron la sangre. Perdónales, Padre, porque no saben lo que hacen. Pero tenemos derecho a conocer sus nombres y, en perfecta fidelidad al Evangelio, quisiéramos conjugar el perdón con la justicia...”.

No obstante las dudas de algunos dignatarios de la Iglesia, el Gobierno y sus autoridades tuvieron la seguridad de que se había tratado de una confusión entre grupos rivales de narcotraficantes.

Las balas que mataron al cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, afirman las autoridades, provinieron de las armas de gatilleros de los hermanos Arellano Félix, que atentaron en contra de Joaquín *El Chapo* Guzmán Loera, socio de Héctor Luis *El Güero* Palma.

Seguros de que estos dos grupos son los protagonistas del enfrentamiento en el aeropuerto, el gobierno mexicano puso precio por sus cabezas: pagará 15 millones de nuevos pesos a quien los denuncie.

La certeza de las autoridades parte de las confesiones hechas por Jesús Alberto Ballardó, quien fue detenido por casualidad después de los sucesos del aeropuerto. La aprehensión fue realizada por elementos de la policía auxiliar, al intervenir en un escándalo propiciado por el propio Ballardó en el hotel Plaza del Sol. Ebrio y drogado, fue encargado a la Policía Judicial, a la que, entre contradicciones, dijo primero haber “llegado tarde a la balacera”, y luego manifestó que “había perdido el vuelo a Tijuana”. El supuesto sicario es “alto, fornido y moreno, como de 41 años de edad”. Vestía pantalón de mezclilla, botas y una camiseta blanca. Contó que a cambio del trabajo en el que no participó había recibido ya 5,000 dólares del *Chapo* Guzmán.

El detenido, hasta el cierre de la edición, no había sido presentado a la prensa, aunque se aseguró que por sus declaraciones se localizaron tres casas de seguridad en el poniente de Guadalajara, donde se encontraron armas de alto poder y carros blindados. En ese lugar, de acuerdo con las autoridades, fue capturada una persona de apellido Pantoja.

Por otro lado, el mismo día en el que la PGR difundió su acusación contra los narcotraficantes, en los medios electrónicos comenzaron a repetirse —cada media hora— dos *spots*, que presentan sus retratos hablados. En ellos se establece:

“Para el gobierno mexicano, estos narcotraficantes y sus bandas son los responsables del asesinato del cardenal Posadas y de cinco personas más”.

Y también: “Las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la República y la del gobierno del Estado de Jalisco determinaron con absoluta certeza que el incalificable asesinato del cardenal Posadas ocurrió como resultado de un enfrentamiento...”.

Los “impactos” en televisión y radio se modificaron el viernes 28 de mayo, en los que empezaron a incluirse los nombres y las fotografías de los pistoleros Juan Carlos Mendoza, Juan Peinado y Alfonso Araujo. Para los posibles denunciantes, a los que se les ofreció inmunidad y el ocultamiento de su identidad, la PGR abrió dos líneas telefónicas.

Los mensajes exhortan a la ciudadanía: “Usted puede contribuir a combatir la violencia en la República Mexicana. Usted puede ayudar a que en México vivamos en paz...”.

## 27. COMENTARIOS A LA REFORMA JUDICIAL DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993 EN MATERIA PENAL

Esta reforma tiene gran importancia, ya que protegió los derechos de los presuntos culpables y estableció la necesidad de colaboración de los Estados de la República y Distrito Federal entre sí y con la Procuraduría General de la República, en la persecución de delincuentes; sobre todo en los delitos de tráfico y posesión de drogas. Con ese motivo, fueron reformados los artículos 16, 19, 20 y 119, y fue derogada la fracción XVIII del 107 Constitucional.

El artículo 16 de la Constitución, en su reforma expresó:

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Esta reforma limitó las facultades del Ministerio Público en cuanto a la detención de posibles delincuentes, para que solamente fueran hechas, las detenciones, en delitos graves, cuando el indiciado pudiese huir de la justicia y no fuera posible ocurrir a la autoridad judicial. En esos casos el juez debería recibir al detenido y resolver de inmediato su libertad o detención.

Además, se precisó que si un inculpado lo era por un delito específico, solamente por este delito podría haber un auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Pero si fuera encontrado que cometió otro delito, éste debería ser motivo de una averiguación separada y posteriormente, y si fuera procedente se podrían acumular. Esto expresó la reforma al artículo 19 de la Constitución.

Fue de gran importancia para la defensa de los derechos humanos, la enmienda hecha al artículo 20 constitucional.

El inculpado tiene como garantía, conforme al artículo 20 Constitucional, la siguiente: “No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio”.

De mayor importancia fue la siguiente garantía que era aplicable también en la averiguación previa:

Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

La reforma al 119 expresó lo siguiente, respecto a la necesidad de que colaboraran entre sí las entidades federativas y el Ejecutivo Federal con países extranjeros:

Artículo 119. Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

El papel del defensor adquirió una relevancia esencial con las reformas de 1993.

El defensor, cuando interviene durante la averiguación previa, tiene como función primordial: la de estar presente en todo interrogatorio que se haga al indiciado, a fin de cerciorarse de que se respeta su derecho a guardar silencio, o bien, que sus declaraciones son emitidas libremente. Así, el respeto a la garantía de defensa sirve de protección a la garantía de no autoincriminarse. En caso contrario, si no se protege la libertad del indiciado en el momento de rendir declaración, durante la averiguación previa, el proceso judicial puede iniciarse sobre la base de una confesión coaccionada. A partir de ese momento y dada la jurisprudencia de la Suprema Corte conforme a la cual debe dársele preferente valor probatorio a esa declaración inicial, el proceso se convierte en un rito vacío de resultado prefijado.

Al impedir la intervención del defensor durante la averiguación previa, hacemos inútil su posterior actuación durante el proceso. Por ello, la sección III del XIV Congreso Internacional de Derecho Penal, reunido en Viena, Austria, en octubre de 1989, adoptó la conclusión de que: “Toda persona tiene derecho a la asistencia efectiva de un defensor en todas las fases de los procedimientos penales, desde el principio mismo de la investigación”.<sup>1</sup>

Por otra parte, el Dr. Zamora Pierce advierte que: “El derecho de defensa es inviolable en todo grado y estado de los procedimientos penales. El imputado tendrá derecho a la asistencia de un defensor desde que se inicien las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal hasta la terminación del proceso; a ser informado, en el momento de su detención, de las razones de la misma y a que se le reciban, dentro del plazo legal, las pruebas que ofrezca en relación con los hechos imputados”. “Artículo 4 (confesión). El imputado no podrá ser compelido, por medio alguno, a declarar en su contra. La confesión coaccionada

---

<sup>1</sup> Zamora Pierce, Jesús, *Garantías y proceso penal*, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1996, pp. 448 y 449.

será nula. No tendrá ninguna validez la confesión de una persona a quien no se le haya dado oportunidad de designar defensor”.

Además, quedó reafirmada la garantía de la información.

El reformado párrafo cuarto de la fracción X del artículo 20 constitucional, dispone que durante la averiguación previa, será observada la garantía prevista en la fracción VII del propio artículo 20. Esta última, a su vez, establece que el inculpado tendrá la garantía de que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso (léase: en la averiguación).

Pierde así la averiguación previa su carácter secreto.

El indiciado podrá exigir que se le informe, y el Ministerio Público está obligado a informarle, del nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, así como de las pruebas que se aporten a la averiguación por el denunciante o querellante, o de las que el propio Ministerio Público ordene. ¿Hasta dónde llegará el derecho del indiciado? ¿Podrá, acaso, solicitar copia certificada de todo lo actuado en la averiguación? O bien ¿podrá exigir que se le informe del ejercicio de la acción penal? Temas éstos que quedarán aclarados cuando el legislador ordinario establezca los “requisitos y límites” previstos por el Constituyente Permanente.<sup>2</sup>

Además fue ampliada la garantía probatoria:

Podemos constatar que ambos ordenamientos, la fracción V del artículo 20 constitucional y el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, coinciden en otorgar al inculpado el derecho de ofrecer pruebas e imponen a la autoridad el deber de recibirlas. Pero la coincidencia termina ahí, porque, en tanto que la fracción V ordena se conceda al procesado el tiempo necesario para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, e instruye al juez que lo auxilie para hacer factible tal desahogo; el artículo 128 procesal no concede al indiciado plazo alguno para el ofrecimiento o desahogo de sus probanzas, ni impone al Ministerio Público el deber de auxiliarlo en tal desahogo.

Cuando la reforma constitucional hace aplicable la fracción V a la averiguación previa, estamos obligados a preguntarnos si ello exige conceder a la defensa un plazo probatorio y el auxilio autoritario para el desahogo de sus pruebas. Aprovechamos esta oportunidad para manifestar que, en nuestra opinión, ello no debe hacerse.

Conceder al indiciado el pleno derecho de defensa durante la averiguación previa, permitirle que ofrezca y desahogue pruebas, otorgarle para ese fin un plazo probatorio y, por último, imponer al Ministerio Público el deber de auxiliar al indiciado para el cabal desahogo de las mismas que, posteriormente, deberá valorar para decidir si ejerce o no la acción penal, eso quiere decir el otorgar al Ministerio Público, durante la averiguación previa, un conocimiento plenario, que la Constitución reserva al juez durante el proceso. El Poder judicial quedaría relegado a la función de mero revisor de lo actuado por el Ministerio Público, y, aun eso, únicamente en los casos en los que el ejercicio de la acción penal permitiera esa revisión.

Sin embargo, el doctor Zamora Pierce hace una crítica a esta reforma:

El derecho concedido al indiciado de ofrecer pruebas durante la averiguación previa no debe impedir al Ministerio Público ejercer la acción penal tan pronto como reúna elementos suficientes para hacerlo. Tampoco debemos imponer al representante social la función de auxiliador de la defensa, por cuanto ello sería esencialmente opuesto a la función persecutoria del delito que le está encomendada. Cuestiones son éstas, que, una vez más, deberán ser resueltas por el legislador ordinario cuando establezca los ‘requisitos y límites’ previstos por el Constituyente permanente.

“Estas circunstancias no son meramente teóricas, tras ellas se esconde el peligro de que, como el fénix de sus cenizas, en la figura del Ministerio Público renazca el viejo juez de instrucción, sin haber cambiado otra cosa que el nombre.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Zamora Pierce, *op. cit.*, p. 448.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 452.

Asimismo, aunque con limitaciones, fue positiva la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993. Por otra parte, la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución fue derogada, pues simplemente reiteraba algunos puntos del procedimiento penal.

## 28. ASESINATOS OCURRIDOS EN 1993 Y 1994. CONFUSIÓN INICIAL EN EL HOMICIDIO DE RUIZ MASSIEU

En el Estado de Sinaloa, durante los primeros 20 días del gobierno de Renato Vega Alvarado —enero de 1993—, se habían registrado ya por lo menos 60 asesinatos, principalmente entre las bandas de narcotraficantes que se disputaban la región en pleno centro de la capital.

En Guerrero, el martes 9 de febrero de 1993, en menos de cinco minutos y luego de haber sido disparados más de 500 tiros por la banda de *El Chapulín* García, quedaron sin vida 24 miembros del bando rival, la familia Peña Rojas. Fue la masacre de Tlacotepec, Municipio ubicado en el Altiplano de la Sierra Madre del Sur a unos 100 kilómetros de Chilpancingo, tierra de narcotraficantes.

El 28 de abril del mismo año la guerra entre narcos se trasladó a la ciudad de México: Francisco Rodolfo Álvarez Farber, exprocurador de Justicia de Sinaloa, fue asesinado de dos balazos, en el Parque Hundido, mientras hacía su ejercicio matinal acompañado de su esposa Concepción Córdoba.

El 24 de mayo de 1993 el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo se había levantado muy temprano, como era su costumbre, para nadar un rato, desayunarse, officiar la misa de diez y atender a sus fieles en la catedral. Después de comer se dirigió con su chofer Pedro Pérez García al aeropuerto de la capital jalisciense para recibir al nuncio apostólico, Jerónimo Prigione, que tenía previsto arribar alrededor de las cuatro de la tarde. Pero en los momentos en que llegaban en un Grand Marquís blanco, alrededor de las 15:45 horas, el cardenal fue asesinado con ráfagas de metralleta. El cuerpo del arzobispo cayó sobre su lado izquierdo, en el asiento del carro, con catorce impactos de bala.

El miércoles 24 de noviembre, poco después de las 22 horas, un grupo de pistoleros irrumpió en el restaurante “Ochoa Bali Hai”, de Insurgentes Sur 1524, en la ciudad de México, y con armas de alto poder dieron muerte a tres guardaespaldas de Amado Carrillo Fuentes, presunto capo del Cártel de Ciudad Juárez, y a dos personas más. Ninguno de los agresores fue detenido.

Cansados de las injusticias cometidas por policías o delincuentes, en su contra, el 18 y 19 de diciembre los habitantes de El Columpio, Municipio de Zapotitlán —sierra de Guerrero—, decidieron hacerse justicia por su propia mano y colgaron a siete supuestos criminales que azotaban a la población. La fotografía de los colgados recorrió el mundo.

El 1o. de enero de 1994 apareció en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); se apoderó de varias poblaciones y le declaró la guerra al gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Más de 17,000 soldados fueron desplazados de la región. Tanquetas, helicópteros y aviones participaron en los operativos. Hubo decenas de muertos en los enfrentamientos.

La tregua declarada desde el 12 de enero no impidió que continuaran los asesinatos de dirigentes campesinos por parte de los guardias blancas que han contratado los ganaderos de la región.

El 23 de marzo del mismo año Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, fue asesinado en la colonia Lomas Taurinas de la ciudad de Tijuana.

Seis meses después, el miércoles 28 de septiembre, la sangre de un político priísta volvió a correr, ahora en el Distrito Federal: José Francisco Ruiz Massieu, exgobernador de Guerrero y secretario general del PRI, fue asesinado también por un gatillero, el tamaulipeco Daniel Aguilar Treviño, en la calle de Lafragua, frente al hotel Casablanca.<sup>1</sup>

Respecto al asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, el relato de lo ocurrido es el siguiente:

Después de haber asistido a un desayuno con cerca de 180 diputados electos, en las oficinas del considerado sector popular del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, secretario general de su partido y recién designado coordinador de la diputación priísta, se dirigió hasta su automóvil estacionado a un lado del camellón central de la calle de Lafragua, un Buick cuatro puertas con placas de circulación 972-GCS.

Eran las 9:28 horas. Acompañado por varios diputados y sus guardaespaldas, Ruiz Massieu llegó a su vehículo y pidió a su chofer que se fuera en el auto de atrás, y en el que él conducía invitó al diputado Heriberto Galindo, a subir en el asiento delantero, y también al diputado Roberto Ortega Lomelí, en la parte posterior. Se quitó el saco y lo colocó en el respaldo del asiento.

Encendió el motor y cuando hacia las primeras maniobras para arrancar, un individuo vestido con pantalón de mezclilla, camisa azul, chamarra negra y zapatos tenis caminó lentamente hasta colocarse junto a la levantada ventanilla del conductor. Enseguida sacó una metralleta calibre 9 milímetros, que cubría con un periódico, y disparó a quemarropa contra Ruiz Massieu. La escena fue presenciada por diputados y transeúntes. La bala penetró en el cuello y no tuvo orificio de salida. El asesino intentó hacer más disparos, pero el arma se le trabó; entonces corrió por la avenida Reforma, la escolta de Ruiz Massieu y varios diputados reaccionaron y persiguieron al homicida, entre los gritos de “¡deténganlo!”, “¡deténganlo!”.<sup>2</sup>

Respecto a la responsabilidad en el asesinato no había claridad después del 28 de septiembre de 1994. Fue aprehendido Héctor Reséndiz y la señora Alicia Rodríguez Flores en la calle del Río de la colonia “Guerrero es Primero”, en Acapulco. Sus hermanos fueron interrogados inmediatamente.

Cuando todo mundo daba por hecho que Héctor Reséndiz era el culpable, éste se presentó el jueves 29 en un noticiero de televisión local acompañado por su mamá y un encargado de la obra en que trabaja, para desmentir que fuera el asesino de Ruiz Massieu.

—¿Usted estaba enterado de este asunto? Le preguntó el locutor.

—Pues no, francamente de nada. Tengo televisión en mi casa, pero en el terreno donde vivo no hay luz, no me había enterado de nada.

—¿Como se enteró que un señor Héctor Reséndiz había matado al licenciado José Francisco Ruiz Massieu?

—Precisamente ayer, en una tienda que está enfrente de la obra donde yo trabajo, al ir por un refresco me dijeron: “Oye vale que te echaste cualquier cosa, verdad”. Yo pregunté por qué. Me dijeron: “aquí están diciendo que Héctor Reséndiz mató a fulano de tal”. Yo dije: “No digan esas cosas porque son delicadas, de mucho fundamento”. Los ignoré y me di la vuelta.

---

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 3 de octubre de 1994.

<sup>2</sup> *Idem*.



También su mamá habló:

“A la edad que yo tengo no conozco a nadie dentro de la familia que se llame como mi hijo. Cuando mi hijo nació a mí me dio mucho gusto ese nombre. Yo dije: mi hijo es hombre y le voy a poner Héctor... Bueno, cuando yo escuché las noticias yo dije: cualquiera se puede llamar así pero el apellido mío no va. Mi hijo tiene su documentación y él trabaja y punto. Ya en la tarde, como a las ocho de la noche, vi una fotografía con el nombre de mi hijo y dije: esto está muy duro, por qué se está poniendo el nombre de mi hijo Héctor Reséndiz, ahorita voy a ver a mi hijo. Hoy como a las nueve de la mañana fui a la obra, entonces le digo: ‘mira hijo ¿ya te das cuenta de lo que sucede?’. ‘No mamá, no me doy cuenta de nada’. Entonces, le dije, hay que presentarnos para que las autoridades vean que nosotros no somos las personas, que nos están juzgando mal. Entonces lo que yo espero es la seguridad de la vida de mis hijos, porque nosotros somos unas personas pobres y no tenemos dinero para andar haciendo anomalías. Que por favor, le pido a todas las autoridades del país que se compadezcan de mí y que a mi hijo no me lo anden calumniando”.

Héctor Reséndiz agregó:

“Yo tengo miedo, con eso de que yo fui, aunque yo sé precisamente que yo no lo hice. Mi familia, mi corazón, Dios, pues están viendo que no fui yo. Le pido a todo el gobierno que investigue bien las cosas y que se castigue al culpable conforme la ley lo indique”.<sup>3</sup>

Pero también se pensaba en otros posibles autores intelectuales del asesinato de Ruiz Massieu; eran mencionados Juan García Abrego, cabeza del Cártel del Golfo y Joaquín Hernández Galicia, “*La Quina*”, antiguo líder petrolero que estaba en prisión. Pero otra versión mencionaba a Manuel Muñoz Rocha, presidente de la Comisión de Asuntos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, por haber auxiliado a otro presunto asesino, de nombre Daniel Aguilar Treviño. Sin embargo, pocos días después no había nada claro sobre la responsabilidad intelectual del asesinato.

---

<sup>3</sup> *Idem.*



## 29. EL ASESINATO DE COLOSIO\*

El 28 de noviembre de 1993 hay un *destape* triunfal del entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, en favor del entonces secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio. Como es tradicional en los *destapes* políticos mexicanos, ese 28 de noviembre, por decisión personal del presidente, uno de los miembros de su gabinete se convierte en candidato presidencial del PRI, seguro próximo presidente de México; según los usos y costumbres de la época.

Un contendiente de la sucesión, Manuel Camacho Solís, amigo del presidente Salinas y jefe del Departamento del Distrito Federal, no obedece el rito de acudir a saludar públicamente a su adversario triunfador. El presidente Salinas lo destituye de su condición de regente de la capital de la República, clave en las elecciones que vendrán, pero lo invita a ser secretario de Relaciones Exteriores. Camacho Solís acepta.

El 1o. de enero de 1994 estalla la rebelión chiapaneca. Se crea una situación única. Camacho Solís se ofrece como mediador en el conflicto y convence al presidente Salinas de nombrarlo comisionado para la Paz en Chiapas, y de no pagarle un sueldo, para tener credibilidad ante los alzados como un negociador no dependiente del gobierno.

El presidente acepta, pese a las implicaciones políticas de su decisión; nombrar a Camacho, sin sueldo, para un cargo de esa visibilidad política, significa habilitarlo legalmente para ser candidato a la Presidencia (una disposición constitucional señala que quien quiera ser candidato a la Presidencia debe retirarse de cualquier puesto gubernamental seis meses antes de la elección. Al no recibir un sueldo del gobierno, el comisionado Camacho queda en esa tesitura).

Se instala en la prensa y en los actores políticos, empezando por el candidato Colosio y por el comisionado Camacho, la sospecha de que el presidente Salinas podría estar pensando en cambiar al candidato presidencial del PRI. La posibilidad del cambio se apodera de la especulación pública, enferma de presidencialismo. El comisionado Camacho hace su tarea, sienta a los alzados a negociar, su figura crece en la prensa, en su propia cabeza y en la cabeza del candidato Colosio.

El comisionado Camacho tiene la tentación de lanzar su candidatura a la Presidencia aprovechando la ola de opinión pública a su favor. El presidente Salinas lo induce a decir que no se postulará. El 22 de

---

\* Aguilar Camín, Héctor, *La Tragedia de Colosio*, Alfaguara, México, 2004, pp. XIII-XVI.

marzo, luego de tres meses de tensión y suspicacia en el campamento del candidato Colosio, el comisionado Camacho se define: renuncia públicamente a postularse como candidato.

Colosio está contento, exultante incluso; el presidente Salinas también. El comisionado Camacho cree haber hecho lo mejor para sí mismo y para el país. El problema en la cúpula, al parecer, está resuelto.

Al día siguiente, el primero despejado de su campaña, el candidato Colosio es asesinado de un tiro en la cabeza, en un mitin. Lo mata un tirador solitario en cuya responsabilidad exclusiva nadie cree. El comisionado y el presidente quedan bajo sospecha. Se instala en la opinión pública la certeza, incommovible hasta hoy, de un crimen de Estado.

Tres fiscales fracasan a lo largo de cuatro años en la tarea de persuadir al público del rigor de sus indagaciones.<sup>1</sup> Lo investigan todo, lo documentan todo (uno de ellos lo inventa todo: Pablo Chapa Bezanilla). Pero no encuentran nunca al autor intelectual del crimen. Pocos les creen entonces y ahora: en una encuesta de finales del año 2003, el 88% de los mexicanos dijo estar seguro de que el asesinato de Colosio fue el fruto de una conspiración.

Esa es la piedra de toque en todo acercamiento a la tragedia de Colosio. ¿Estamos frente a un drama loco de la vida real: el increíble caso de un asesino solitario que actúa bajo su propia inspiración, por el impulso gratuito de una voluntad oscura, impenetrable, indescifrable? ¿O estamos frente a un crimen de Estado, un complot urdido desde las alturas del poder, convenientemente ocultado a los fiscales del caso?

El 31 de agosto de 1996 es designado un cuarto subprocurador especial del magnicidio, un abogado joven, Luis Raúl González Pérez. Su reto es doble: investigar y convencer. Debe empezar de nuevo; debe probar por cuarta vez la identidad física del asesino material de Colosio, un obrero itinerante llamado Mario Aburto Martínez; debe encontrar a los autores intelectuales del homicidio de entre una lista exponencial de presuntos culpables;<sup>2</sup> debe responder a las conjeturas acumuladas de la prensa sobre el homicidio, y debe ofrecer un veredicto riguroso desde el punto de vista criminológico, categórico desde el punto de vista penal y convincente desde el punto de vista público.

El nuevo fiscal sabe, supongo, que va a fracasar, pero sabe también que está frente a la mayor investigación judicial que se haya emprendido en la historia política de su país. Acepta el reto, sugiriendo al hacerlo que arriesga más de lo que gana. Dice en su primera aparición pública: “He decidido aceptar esta responsabilidad como la más delicada que jamás se hubiera puesto en mis manos [...] Lo hago también [...] por el enorme compromiso que tengo con mi país, por el gran amor a México y porque ello se demuestra con actos y no sólo con palabras y discursos”.

Recibe una averiguación previa que consta de 52 tomos y declaraciones de 550 testigos. Su investigación agrega al caso 122 nuevos tomos y 910 nuevos testimonios. En el año 2000, sin dar por cerrado el caso, que pasa a la reserva del archivo judicial, Luis Raúl González Pérez publica en cuatro tomos su relatoría de los hechos investigados y deja la fiscalía, junto con el presidente que lo ha nombrado. Para ese momento, luego de seis años de investigación y cuatro fiscales, la averiguación suma 174 tomos y 1,993 declaraciones de testigos (algunos de ellos declaran dos veces).

La relatoría publicada por el fiscal Luis Raúl González Pérez, es una de las obras más apasionantes y menos leídas de nuestra historia reciente. Se titula *Informe de la investigación del homicidio del licenciado Luis Donald Colosio* (México, Procuraduría General de la República-Quimera Editores, 2000). Consta de cuatro volúmenes: I. El crimen y sus circunstancias; II. El autor material; III. Posibles cómplices y encubridores, y IV. Entorno político y narcotráfico.

---

<sup>1</sup> Miguel Montes (marzo 1994-julio 1994), Olga Islas (julio 1994-diciembre 1994), Pablo Chapa Bezanilla (diciembre 1994-agosto 1996).

<sup>2</sup> La lista de la sospecha pública incluye, para ese momento, a todo mundo: al presidente de la República en la época del crimen, al comisionado para la Paz en Chiapas de la misma época, al jefe de la seguridad del candidato asesinado, a las tribus del PRI encargadas de cuidar al candidato, a las tribus del narcotráfico supuestamente agraviadas por él, y una larga lista de posibles cómplices y encubridores, entre los que destaca el mismo presidente de la República que nombra al fiscal.

Los materiales del *Informe...* son de dominio público. Durante años han podido consultarse en la página electrónica de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, han sido hasta hoy materiales un tanto invisibles, semisecretos, apenas consultados por la prensa y por el público. Cuentan una historia central del fin del siglo XX mexicano: la historia del encumbramiento y asesinato de Luis Donaldo Colosio, sangriento canto del cisne de todo un sistema político.



### 30. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE CIUDAD DELICIAS, CHIHUAHUA, CONTRA EL GOBERNADOR Y SECRETARIO DE GOBIERNO DEL MISMO ESTADO, Y LA SENTENCIA SOBRE EL CASO DE LA SUPREMA CORTE EN 1994

Controversia Constitucional 1/93. Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.

Vistos; y resultando:

PRIMERO.—Por escrito presentado el veintinueve de abril de mil novecientos noventa y tres, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Villasana R., ostentándose como representante legal del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución Federal demandó del gobernador y secretario de Gobierno de Chihuahua, Chihuahua, lo siguiente:

A) La declaratoria de inconstitucionalidad del Acuerdo Número Cuatro, de fecha 26 de enero de 1993, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 30 de enero de 1993, así como las consecuencias de dicho acuerdo, órdenes escritas, oficios comunicaciones tendientes a privar al Municipio de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación del servicio del Registro Civil y en consecuencia afectar el patrimonio económico consistente en los ingresos que se obtienen con motivo de dicha prestación a través del cobro de la celebración, asiento y expedición de las actas del Registro Civil a saber: nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, tutela, etcétera, y por ende el despojo de los bienes y enseres que constituyen las oficinas propiedad del Municipio donde se presta actualmente dicho servicio.—De igual manera todos los actos que se deriven del mencionado acuerdo.—B) Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que haya lugar.

Fundó su demanda en los hechos que se transcriben a continuación:

1. En los términos de la Constitución General de la República, de la particular del Estado y del código municipal, así como las diferentes leyes de carácter administrativo, la base política del Estado mexicano la constituyen los Municipios, cuya circunscripción territorial

se encuentra perfectamente delimitada en los términos que establecen las leyes que rigen la materia. El Estado federal se divide para su ejercicio en la unidad política denominada Estados Unidos Mexicanos, los Estados con el carácter de autónomos en su régimen interior y a su vez el Municipio como base de integración de cada uno de los Estados.—

2. El Municipio de Delicias, Chihuahua, se encuentra política y jurídicamente organizado en los términos del artículo 115 del Pacto Federal, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua según lo establecen los artículos 125 y 126 y se integran en los términos del artículo 80 del Código Municipal con los Municipios ... ‘fracción XX. Delicias con cabecera en la ciudad del mismo nombre y su régimen gubernamental se integra según lo dispone el artículo 14 del propio ordenamiento por los Ayuntamientos ... 2o. Delicias por un presidente municipal y ocho regidores y está representado ante todas las autoridades por un presidente municipal, cuyas facultades le otorga el artículo 26 fracción XIII del ordenamiento en cita’.—

3. El año próximo pasado en los términos que marca la Constitución Política del Estado, se celebró elección para Gobernador, Ayuntamientos y Congreso del Estado. El Partido Revolucionario Institucional propuso la fórmula encabezada por el ingeniero Rogelio Bejarano García para competir en la elección para la renovación del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, y celebrados los comicios el 12 de julio de 1992 obtuvo la mayoría de la voluntad ciudadana, quienes a través de su voto directo depositado en las urnas lo eligió como Presidente Municipal de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, el H. Congreso del Estado constituido en Colegio Electoral declaró válidas las elecciones y le ratificó la calidad de presidente municipal, para lo cual se expidió el decreto que apareció en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 5 de agosto de 1992, convirtiéndose por este motivo en Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Delicias, y tomó posesión de su cargo el 10 de octubre de 1992, habiendo protestado el cargo el 10 de octubre de 1992, tal y como lo marca la Constitución Política del Estado, protestado en el cargo en los términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—

4. En ejercicio de la responsabilidad que le fue otorgada a través del voto directo del pueblo de Delicias, se iniciaron las labores de acuerdo con el plan de trabajo que se propuso y entre otras actividades previo acuerdo del H. Ayuntamiento se modernizó y transformó la institución del Registro Civil, para lo cual se le dotó de un sistema computarizado a fin de facilitar la prestación del servicio y se elaboró una organización interna con el objeto de que los actos del estado civil de las personas se asentaran en forma adecuada, ágil, eficaz y sobre todo establecer el principio de seguridad jurídica en la circunscripción territorial que comprende el Municipio de Delicias.—

4. Con fecha 30 de enero de 1993, mi mandante se enteró del acuerdo que se identifica con el número 4 firmado por C. Gobernador Constitucional del Estado, C.P. Francisco Barrio, acompañado por el C. Secretario de Gobierno, Eduardo Romero Ramos, en virtud del cual se decide por el titular del Poder Ejecutivo por sí y ante sí privar a los Ayuntamientos del Estado de Chihuahua, entre ellos el de Ciudad Delicias, Chihuahua, que preside Rogelio Bejarano García, de realizar la función del Registro Civil, y a su vez ordena que se entreguen muebles, enseres, libros, etcétera, acto que debe llevarse a cabo ante el C. Secretario de Gobierno, por conducto del Departamento del Registro Civil en el Estado; en virtud de dicho acuerdo y su ejecución por las autoridades inferiores de carácter administrativo, se atenta en contra de la vida constitucional del Municipio, se viola el artículo 115 constitucional y se afecta el patrimonio económico del Municipio de Delicias, Chihuahua, motivo por el cual y por acuerdo del H. Ayuntamiento que preside el ingeniero Rogelio Bejarano García, se acudió a la vía de amparo ante los tribunales federales de la ciudad de Chihuahua, concretamente ante el C. Juez Primero de Distrito en el Estado.—

5. Con fecha 16 de febrero de 1993, la Juez Primero de Distrito en el Estado dictó acuerdo en virtud del cual se desecha la demanda de garantías a través del siguiente argumento:—‘El aludido desechamiento se sustenta en que si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por el artículo 9o. de la Ley de Amparo, el Municipio quejoso como persona moral oficial puede



ocurrir en demanda de amparo; también es verdad que las personas morales oficiales pueden promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados frente a los abusos del poder público, lo cual no sucede en la especie, porque dada la naturaleza de los actos reclamados y tomando en cuenta lo argumentado en el capítulo de antecedentes de la demanda, no es de estimarse que el Municipio quejoso, en la prestación del servicio del Registro Civil, y por ende, al recabar los ingresos derivados de ese servicio, actúe como entidad jurídica de derecho privado, entrando en relaciones de naturaleza civil con los particulares que solicitan tal servicio; por el contrario, está ejerciendo funciones que como él mismo lo aduce le son encomendadas legalmente, esto es, actúa como ente de derecho público, y en tal caso, se puede acudir a la vía constitucional, sin desconocer su propia autoridad e imperio; de donde se concluye que en el particular se está ante la presencia de una contienda de poderes, más aún si se toma en consideración que el juicio de garantías constituye una queja de un particular que se hace valer contra el abuso de un poder. Por lo tanto, si el Municipio no presenta su demanda en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, reclamando actos del gobernador que lesionan derechos públicos, dicha demanda, como ya se precisó deviene notoriamente improcedente. Por otra parte no debe soslayarse que el juicio de amparo fue estatuido por el artículo 103 constitucional para proteger las garantías individuales y el Municipio como persona moral de derecho público no goza de tales garantías, en tal virtud es de concluirse que en el caso no se dan los supuestos de los invocados artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo. Se tiene al Doctor Ignacio Burgoa Orihuela y al licenciado Héctor Villasana R., como autorizados en términos del artículo 27 de la invocada ley reglamentaria y por señalado el domicilio que se indica en la demanda para oír y recibir notificaciones.’—6. Contra el acuerdo de desechamiento de la demanda se interpuso recurso de revisión que fue tramitado ante el H. Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, quien confirmó el acuerdo de desechamiento en todas y cada una de sus partes.—Sin estar de acuerdo con dicho desechamiento pero impedidos para establecer el juicio constitucional de garantías entre el Gobernador del Estado y Secretario General de Gobierno y el Municipio a través del juicio de amparo, es procedente el ejercicio de la acción constitucional ordinaria que establece el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—En efecto, de acuerdo con una interpretación de carácter constitucional, el artículo 115, reformado en el año de 1983, estableciendo la forma de gobierno que los Estados deben adoptar, siendo republicano, representativo, popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, estableciéndose las bases normativas de carácter constitucional que constituyen la columna vertebral de carácter jurídico a través del cual el Municipio existe como un verdadero poder dentro de la organización del Estado mexicano, y así se establece en el artículo 115, fracción II, que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas leyes, llamados bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Se establece asimismo cuáles servicios públicos prestarán a la comunidad, administrarán libremente su hacienda y en general se le da vida a la piedra angular del sistema político mexicano del Municipio Libre.—7. Ahora bien, de acuerdo con las leyes emanadas del Congreso del Estado, en el título cuarto del Registro Civil, capítulo I, artículo 35 se establece: ‘En el Estado de Chihuahua el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo y en las demás Cabeceras Municipales y Seccionales a cargo de sus respectivos presidentes los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas.’—Antes de señalar en forma concreta el razonamiento jurídico respecto a la conducta inconstitucional de las autoridades responsables, preciso es manifestar a guisa de prefacio que la concepción moderna del Municipio se basa en el espacio colectivo donde individuos y grupos enta-

blan una relación primaria, teniendo como marco a sus manifestaciones cívicas o sociales, un sistema político administrativo formal, encabezado por un Ayuntamiento gobernante. El Municipio entendido de esta manera sigue siendo en mucho «la mejor escuela de la democracia», como lo dijera tan acertadamente Alexis D. Tocqueville. La vida municipal depende en gran medida de la autonomía y libertad que el derecho le otorga para enfrentarse a otros factores reales de poder. Un Municipio jurídicamente definido y estructurado, cuyas acciones, competencia o atribuciones están claramente establecidas en la ley, en sí cabe la hipérbole, la piedra de toque para el ejercicio democrático de un pueblo políticamente organizado; muchos son los factores que han concurrido para que el Municipio mexicano en su régimen actual, alguno de ellos quizá puedan explicarse y muy probablemente hasta justificarse por el momento histórico que se dieron, sin embargo el Municipio cambia y evoluciona al ritmo que lo hace el país, por lo que es inadmisibles que esa institución se considere como una persona moral con *capitis diminutio*, política que requiere de un curador político que vele por sus intereses en todos los órdenes del acontecer social. Las reformas y adiciones sobre todo en el artículo 115 constitucional en los últimos años, se han dado en relación al Municipio, pretenden subsanar las deficiencias jurídicas y las amnesias históricas en que el Estado ha asumido esa instancia del poder público. La década actual ha sido escenario sin precedente de un sólido activismo en pro del Municipio Libre, movimiento cuyas características son fundamentalmente políticas y partidistas. Desde el punto de vista histórico, el Municipio ha jugado un papel preponderante e importante. Desde en la época en que a Hernán Cortes le sirvió para legitimar sus pretensiones de capitán general en las tierras descubiertas y fundar así el primer Municipio que recibiría el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519, siempre presente en la ideología de la historia pasada y presente de México, lo mismo como precursor de la independencia, léase Ayuntamiento de la Ciudad de México de 1808 como instrumento ideológico y botín de las guerras de facciones de 1819 hasta convertirse en bandera reivindicatoria en 1910. Hoy en las postrimerías del presente siglo, el Municipio enfrenta cambios vertiginosos en todos los aspectos de su vida comunitaria, arrastra el fardo y obsoleto sistema gubernamental que lo vulneren a la menor fricción cierta o ficticia frente a los otros poderes, trátase de autoridades locales o federales, por eso es necesario defender al Municipio con fórmulas jurídicas que mantengan cierto el principio constitucional del Municipio Libre, instrumentando en lo normativo su defensa frente a los actos lesivos tanto de autoridades federales como estatales se dio un gran paso en las reformas de 1983 y 1987, sin embargo es necesario señalar el camino razonablemente válido que nos conduzca a la descentralización de nuestro sistema social y de la democratización de la vida nacional.—En el artículo 115 constitucional contemplamos el status jurídico del Municipio, el cual señala la autonomía municipal como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de su competencia, autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa.—En la versión original de la Carta Magna no se reclamaba de manera adecuada las contribuciones, derechos, aprovechamientos, etcétera, que formarían parte de la hacienda municipal, ello propició la penuria económica de la mayor parte de los 2379 Municipios que existen en el país. No fue hasta 1983 cuando se le empezó a señalar su autonomía financiera y así la fracción II del artículo 115 se reformó para dar paso a la fracción IV que sintetiza la administración libre de la hacienda, los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las actividades que pretende los servicios públicos a su cargo. Dicho espíritu de equidad y justicia constitucional se comprueba en el texto del último párrafo de la fracción IV del citado artículo 115 donde se obliga a las leyes federales a no limitar las facultades para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en favor de los Municipios así como la prestación por los derechos de los servicios públicos municipales.—Se establece que las leyes de ingresos se establecerán por las legislaturas de los Estados y los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por el Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles, luego entonces, la fracción II del artículo mencionado otorga la personalidad jurídica y el manejo

a los Municipios del patrimonio conforme a la ley.—La distribución de competencia entre la Federación y los Estados, cuya célula esencial es el Municipio, se rige por el principio contenido en el artículo 124 que establece «las facultades que no estén específicamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.»—Relacionando las disposiciones invocadas con los artículos 134, 136 y 139 del Código Civil se establece expresamente entre otras cosas, la validez del matrimonio que debe celebrarse ante los funcionarios que establece la ley con las formalidades que ella exige, que los presidentes municipales puedan conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas y que los interesados en contraer matrimonio pueden ocurrir ante el presidente municipal respectivo cuando los ascendientes o tutores nieguen su consentimiento o revoquen el que hubieren concedido. El ordenamiento jurídico denominado Código Civil, obra del legislador, requiere para su derogación el mismo procedimiento que para su creación y así el Código Civil formal y materialmente es un acto legislativo, corresponde a este órgano realizar los actos de carácter legislativo tendientes a la modificación o revocación que requiera el interés social, luego entonces, el Ejecutivo debe obrar únicamente en la órbita de su competencia con las facultades que la ley le establece, y no puede por estar impedido constitucionalmente, para que a través de un simple acuerdo pretenda derogar la ley, so pena de contravención y atentado a la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional con relación a los artículos 28 y 31 de la Constitución Política del Estado que establecen en la forma que se ejercita el poder público la división de poderes, incluyendo la administración municipal se ejercitará por los Ayuntamientos en la forma que prescribe esta Constitución y las demás leyes, luego entonces la conducta de las autoridades demandadas invade la esfera competencial del Legislativo violando la Constitución y afectando los intereses patrimoniales del Municipio de Delicias, Chihuahua.—El artículo 3o. del acuerdo impugnado indica que los funcionarios y el personal encargado de las oficinas que actualmente funcionan en las poblaciones de referencia, «Delicias, Chihuahua,» deberán entregar al personal del Departamento del Registro Civil la totalidad de los libros, sellos, registros, documentos y demás papelería que por disposición de la ley se llevan en las oficinas mencionadas. A su vez el artículo 5o. del mencionado Acuerdo prohíbe a los presidentes municipales de los Ayuntamientos que tenían el carácter de auxiliares (sic) en la prestación del Registro Civil no podrán celebrar ningún acto del estado civil ni extender las actas relativas, en cambio la Secretaría de Gobierno podrá convenir con dichos funcionarios municipales cualquier modificación a lo dispuesto en este punto.—8. No es cierto que los presidentes municipales hayan tenido el carácter de auxiliares en la prestación del Registro Civil, calidad que las autoridades demandadas pretenden otorgar a los titulares de los Ayuntamientos, desconociendo la disposición del artículo 35 del Código Civil que les otorga la facultad no de auxiliares sino de titulares para el ejercicio del Registro Civil, pero además se faculta a la Secretaría de Gobierno para celebrar convenios con los presidentes municipales, desconociendo con ello que el artículo 115 fracción I prohíbe expresamente que entre el Ayuntamiento municipal y el Gobierno del Estado exista autoridad intermedia, lo cual es evidente el desconocimiento de los preceptos constitucionales por las autoridades demandadas.—De acuerdo con los antecedentes históricos, la prestación del servicio del Registro Civil originalmente se hacía en las parroquias del rito católico, posteriormente se desincorpora y se otorga a las municipalidades. En México de igual manera en las parroquias, esto es en las iglesias del culto católico se establece el Registro Civil, pero en virtud de la legislación de la reforma se crea a favor del Estado la prestación de ese servicio, otorgándosele a los Municipios y a partir de la Constitución de 1917 que se le dio forma a la entidad municipal y sus leyes, incluyendo la reforma de 1983, se consolida el régimen municipal para cada día ir prestando mayores servicios y encargándole las funciones con el objeto de acercar directa e inmediatamente a los ciudadanos en general y por ello en el Estado de Chihuahua existe el artículo 35 del Código Civil en comentario que inclusive fueron reformados los artículos 35 al 133, el 12 de septiembre de 1987, específicamente

quedó la facultad a favor de los presidentes municipales de prestar el servicio del Registro Civil.—9. Ahora bien, ante esta conducta del Gobierno del Estado y su secretario general de Gobierno, en el que por un simple acto de carácter administrativo atentan contra la libertad municipal, ataque que se traduce en violación a la Constitución General de la República, por cuanto que en un régimen de separación de funciones como el nuestro, cada autoridad debe realizar únicamente lo que la Constitución y la ley le autorizan y el Ejecutivo no se encuentra facultado para desconocer, violar o derogar la ley, en este caso el artículo 35 del Código Civil alterando la vida institucional de los Municipios del Estado de Chihuahua.—El Municipio a partir de la reforma de 1983 ha sido fortalecido y reconocido para que ejerza sus funciones en el ámbito sociopolítico mexicano, que permiten concluir que a partir de esa reforma se pueda hablar de los poderes municipales. Así se estableció en el amparo en revisión 4521/90 del Tribunal Pleno en la que sustancialmente se dijo: «Que los Municipios participan en el poder de manera originaria debido a su naturaleza anterior a la del Estado. El Municipio goza de plena autonomía, porque el origen de su ejercicio, en cuanto a su organización y gobierno fue previo a los de los Estados y Federación». Se dijo también que el Municipio no es creado por el legislador ni tampoco por el Constituyente, sino que es hecho anterior al Estado con poder originario que fue reconocido por la Constitución, por tratarse de una institución nacida en la Constitución para la vida política y el desarrollo integral del país'. Se reconoce en el sistema federal mexicano tres entes morales distintos: Federación, entidades federativas y Municipios, y de acuerdo con una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales, el relacionado para desempeñar su verdadero sentido y alcance, para ser el Municipio en la actualidad un verdadero poder, está facultado para provocar una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confiere cuando sus intereses son lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir en los artículos citados darle competencia a la Suprema Corte de Justicia en las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.—10. La controversia constitucional a que alude el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser interpretada con relación al artículo 116, teniendo como base el artículo 115 del propio ordenamiento, ya que después de la reforma de 1993, el Municipio en México adquiere la verdadera característica de un poder y por lo tanto cuando como en el presente caso los gobernadores de los Estados, a través de sus conductas lesivas pretenden afectar la vida constitucional de los Municipios, éstos tienen expedita la vía ordinaria constitucional para defenderse de aquellos actos que se traducen en verdaderos ataques a la existencia constitucional de los Municipios como en el presente caso. Pensar lo contrario sería tanto como desconocer la existencia constitucional de los Municipios y dar paso a la arbitrariedad y dejar inermes a los Ayuntamientos sujetos al capricho político más que la decisión jurídica.—11. En consecuencia al acuerdo que se impugna se considera violatorio del artículo 35 del Código Civil con relación al artículo 49 de la Constitución General de la República y del 125 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO.—Mediante proveído dictado por el presidente de este Alto Tribunal el día cuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres, se mandó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y se ordenó emplazar mediante notificación personal a las autoridades demandadas por conducto del Juez de Distrito en turno en el Estado de Chihuahua, para que contestaran la demanda en su contra dentro del término de nueve días contados a partir de la legal notificación de dicho acuerdo.

TERCERO.—Por escrito presentado el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres, Francisco Javier Barrio Terrazas y Eduardo Romero Ramos, en su carácter de Gobernador Constitucional y secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua, respectivamente, dieron contestación a la demanda instaurada en su contra, en los siguientes términos:

1. Reconocemos a esa Suprema Corte de Justicia la competencia propia, que el artículo 105 constitucional, en relación con el 115 de la Ley Fundamental, le confiere para cono-

cer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, incluyéndose dentro de éstos a los Municipios, que en el caso no se surte porque el presidente municipal de Ciudad Delicias, para los efectos de dichos preceptos no puede conceptuarse como un poder del Estado —ciudad Delicias no constituye poder alguno— pero suponiendo sin conceder que ese colegio, con base en el precedente de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, dictado con el amparo de revisión número 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California Norte, tuviera competencia constitucional para intervenir en un conflicto como el que plantea el licenciado Villasana Rosales, atendiendo a los fundamentos del precedente que se cita, tal facultad sólo le correspondería cuando el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua que representamos estuviera invadiendo la esfera competencial del Municipio de Delicias, lo que no acontece en la especie. En efecto, el artículo 115 constitucional no atribuye a los Municipios la función de Registro Civil sino que limitativamente enumera una serie de prerrogativas municipales, ninguna de las cuales el Estado ha invadido. En consecuencia, al no existir transgresión a este precepto, no se actualiza la hipótesis del artículo 105 constitucional y ese H. Tribunal carece de facultades para conocer y resolver el planteamiento de constitucionalidad que hace el citado profesionista.—Efectivamente, en la referida resolución, textualmente se asienta lo siguiente: ‘Debe interpretarse conjuntamente por los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal, y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconocen; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal ... la única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos.’ (foja 63).—‘Si a lo anterior se uniere la circunstancia de que se considerara que el Municipio no es un poder y que por ende, no puede promover la controversia constitucional a que alude el artículo 105 de la Carta Magna, prácticamente se haría nugatorio para los Municipios negar la efectividad del artículo 115 constitucional, al dejársele indefenso frente a los actos que transgredieran su autonomía.’ (foja 64).—‘Por lo tanto, ante la necesidad de dar al Municipio dicho medio de defensa para hacer efectivos los derechos que la reforma constitucional le reconoció y el claro espíritu del legislador de darle las características de un verdadero poder, este Tribunal Pleno considera que el Municipio está facultado para promover la controversia constitucional establecida en el artículo 105 de la Carta Magna, cuando alguno o algunos de los demás poderes del Estado le afecten sus prerrogativas ...’ (foja 65). El anterior análisis de la precitada resolución, que interpreta la aplicación del artículo 105 constitucional, demuestra sin lugar a dudas que, en la controversia que formula el licenciado Villasana Rosales, carece de aplicación dicho precepto, puesto que si el artículo 115 constitucional no reconoce para el Municipio la función del Registro Civil, nuestro acuerdo en el sentido de que dicha función se ejercerá por el Ejecutivo del Estado, en nada lesiona las prerrogativas del Municipio de Delicias, en consecuencia este acuerdo no le da acceso a la vía de la controversia constitucional que ha planteado, por lo que esa Suprema Corte ha de resolver que es incompetente para conocer de este asunto.—2. Independientemente de lo anterior, debe observarse que el licenciado Héctor Villasana Rosales, no tiene acción para elevar la solicitud de inconstitucionalidad referida, ni existe legitimación para hacerlo, según se advierte de las siguientes consideraciones: El mandato que exhibe le fue conferido por el ingeniero Rogelio Bejarano García en su carácter de presidente municipal de Ciudad Delicias, Chihuahua, y además de que dicho Municipio no existe en el Estado, porque sólo existe el Municipio de Delicias, ese mandato fue otorgado sin la asistencia del secretario del Ayuntamiento, quien de conformidad con la fracción II del artículo 52 del Código Municipal

tiene la facultad y la obligación de expedir y certificar las copias de documentos oficiales del Municipio y suscribir aquellos que contengan acuerdos y órdenes del Ayuntamiento y del presidente municipal, y siendo indudable que el mencionado mandato contiene un acuerdo o disposición del Presidente Municipal, debió ser suscrito por el secretario del Ayuntamiento, lo que sucedió y hace que dicho acto sea nulo e insuficiente para conferir al multireferido profesionista representación alguna, por así disponerlo el artículo 8o. del Código Civil, que señala que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes del interés público como lo es el Código Municipal será nulo, por consiguiente el licenciado Héctor Villasana Rosales no tiene la representación que ostenta.—Por otra parte debe destacarse que en el acuerdo admisorio de la controversia, de fecha cuatro de mayo del año en curso, se tuvo a Héctor Villasana Rosales como apoderado legal del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, no obstante que como antes se dice, ese órgano no existe, porque sólo existe el Ayuntamiento del Municipio de Delicias, en consecuencia no puede tramitarse ninguna controversia constitucional formulada por un ente inexistente, lo anterior obedece precisamente a que dicho acuerdo se ajustó a los términos en que se confeccionó el mandato con el que pretende acreditar su personalidad, observación ésta que tiene trascendencia para demostrar que no existen los presupuestos necesarios para dar curso a una controversia constitucional planteada por un Municipio que no existe, y que en todo caso de ser el Municipio, el que sintiera invadida su esfera competencial, debería existir acuerdo de su Ayuntamiento que autorizara a su presidente para formular la reclamación, lo que tampoco se da, puesto que en el documento que el licenciado Héctor Villasana Rosales exhibe no consta que el mandato que el ingeniero Rogelio Bejarano García pretendió otorgar lo haya hecho en cumplimiento a un acuerdo previo del Ayuntamiento, lo que en el evento que se menciona lo ilegítima para elevar a ese H. Cuerpo la solicitud de inconstitucionalidad de que se trata.—3. De acuerdo con el artículo 35 del Código Civil del Estado, el Registro Civil está a cargo de la Secretaría de Gobierno a través de su Departamento de Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo, y en las poblaciones en que así lo exige el servicio, según lo dispone el artículo 36 del mismo ordenamiento, podrá el Ejecutivo, de acuerdo con el presupuesto de egresos establecer las oficinas del Registro Civil que considere conveniente, nombrando las personas que deban quedar frente a ellas. Estos dispositivos son acordes con lo que señala la parte final del artículo 130 de la Constitución Federal, en el sentido de que los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezca la ley y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.—De lo preceptuado por las referidas disposiciones resulta que en primer lugar en el caso no admitido de que el Ejecutivo del Estado con el acuerdo que se impugna invadiera la competencia del Municipio de Delicias, quien estaría legitimado para inconformarse en su contra, según lo establece el artículo 35 del Código Civil, será el presidente municipal, y en el caso el ingeniero Rogelio Bejarano García, pretendió apoderar al licenciado Héctor Villasana Rosales, como ‘presidente municipal de Ciudad Delicias, Chihuahua’, y no en su cargo de ‘presidente municipal, que constituye un órgano de autoridad de ese nivel diferente al del Ayuntamiento’, sin embargo el referido ingeniero Rogelio Bejarano García quiso apoderar al licenciado Héctor Villasana Rosales con un cargo que no tiene, puesto que no existe el presidente municipal de Ciudad Delicias, y en el acuerdo que dio entrada a la controversia se le tuvo como apoderado del Ayuntamiento de Ciudad Delicias, que tampoco existe, pero en todo caso quien estuviera legitimado para hacer la impugnación sería el presidencia municipal (sic) como tal, y no el Ayuntamiento, como se acordó en el auto que admite la controversia, porque el artículo 35 del Código Civil del Estado, que concuerda absolutamente con la parte final del 130 del Pacto Magno, establece que las funciones del Registro Civil puede delegarlas el Estado en favor de los presidentes municipales, los que de acuerdo con el mismo precedente que se viene invocando, constituyen una autoridad distinta a los Ayuntamientos. En consecuencia el Ayuntamiento de Delicias, en el caso de que existiera alguna trasgresión a las atribuciones que

le confiere el artículo 115 constitucional, no estaría legitimado para reclamarla; por consiguiente al no haberse planteado ni admitido la controversia constitucional teniendo como parte al ingeniero Rogelio Bejarano García, en su cargo de presidente municipal de Delicias, ésta deviene en improcedente y así deberá resolverlo ese respetable órgano colegiado.—

4. Con toda independencia de las cuestiones de procedibilidad de la controversia que antes se hacen valer, por lo que respecta al fondo de la misma, es también notable su improcedencia.—En efecto el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo tercero que los actos del estado civil de las personas son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes y de acuerdo a esto el Código Civil de nuestro Estado señala que el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil, y que el Ejecutivo, según lo exija el servicio y de acuerdo con el presupuesto de egresos podrá establecer las oficinas del Registro Civil que considere convenientes, nombrando las personas que deban quedar frente a ellas, y acorde con lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado en su artículo 25, fracción XVIII consigna que corresponde a la Secretaría de Gobierno, entre otras funciones dirigir y vigilar la función Registro Civil, y la Ley de Ingresos del Estado contempla como recurso del Estado las percepciones derivadas de la función registral civil, mientras concordantemente el artículo 52, fracción IX del Código Municipal establece que son facultades y obligaciones de los secretarios de los Ayuntamientos, auxiliar a los presidentes municipales en las funciones del Registro Civil y con autorización del Ejecutivo del Estado sustituirlo en ellas. La interpretación conjunta y sistemática de estos ordenamientos legales, sin lugar a duda llevan a la conclusión de que en el Estado de Chihuahua corresponde al Ejecutivo del Estado, y no a los presidentes municipales ni a los Ayuntamientos la función registral civil, luego entonces el acuerdo que dictamos se ajusta enteramente a la ley y por ende a la Constitución Federal, porque su disposición de efectuar en el Municipio de Delicias la meritada atribución, en nada lesiona los intereses ni del presidente ni del Ayuntamiento, puesto que a éstos sólo corresponden las facultades que expresa y limitativamente señala el artículo 115 constitucional dentro de las cuales no se ubica la del Registro Civil, luego entonces, ni ha lugar a la presente controversia constitucional, ni tampoco a que el acuerdo que dictamos se considere contrario a la Carta Magna, porque en nuestro Estado es una función que corresponde al Ejecutivo la del Registro Civil, y en consecuencia al haber acordado que en el Municipio de Delicias se lleve a cabo directamente por el departamento respectivo, en nada interfiere las funciones que al Municipio le son propias, ya que si conforme al artículo 36 del Código Civil por algún tiempo se le permitió desarrollar dicha función, el Ejecutivo del Estado por las razones y fundamentos que se indican en el propio acuerdo ha considerado conveniente realizarlas en forma directa, con pleno apoyo legal, lo que hace que la petición de inconstitucionalidad devengue en improcedente de acuerdo a lo que solicitamos a ese Alto Cuerpo.—Es importante mencionar que durante la Guerra de Tres Años el presidente de la República Don Benito Juárez García expidió en el Puerto de Veracruz las Leyes de Reforma, una de ellas, la del 28 de julio de 1859 estableció el Registro Civil, otorgando a los Estados miembros del sistema federal la facultad de prestar conforme a sus respectivas leyes este importante servicio público.—Las Leyes de Reforma se incorporaron a la Constitución de 1857, en reformas efectuadas por el Poder Constituyente Permanente el 25 de septiembre de 1873 fecha en que fueron promulgadas por el presidente de la República, licenciado Lerdo de Tejada.—El H. Congreso de la Unión, el 10 de diciembre de 1874, expidió una ley reglamentaria de la reforma constitucional anterior, la que fue promulgada el 14 de diciembre de 1874, por el señor presidente de la República, licenciado Sebastián Lerdo de Tejada y refrendada por el C. Cayetano Gómez y Pérez, oficial mayor encargado de la Secretaría del Estado y del despacho de Gobernación.— Tanto en la reforma a la Constitución de 1857, como en la ley reglamentaria que se menciona las funciones del Registro Civil quedaban a cargo de los Estados en el marco de sus respec-

tivas leyes.—La Constitución de 1917, al regular la organización y funcionamiento básico de los Municipios, en el artículo 115, fracción II, no establece de manera alguna que las funciones del Registro Civil sean competencia de los Municipios.—Este mismo argumento prevalece en la Constitución Política del Estado, promulgada el 16 de junio de 1950 establece en su artículo 138 en la fracción I, los servicios públicos competencia de las administraciones municipales y en ninguna de las fracciones establece la materia registral civil como exclusiva de los Municipios.

CUARTO.—Por proveído de fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres, dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se tuvo por contestada la demanda planteada; por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes y por designado como representante común de los demandados al secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua. En el mismo proveído se ordenó citar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos señalada para las diez horas del día catorce de junio de mil novecientos noventa y tres.

QUINTO.—El día catorce de junio de mil novecientos noventa y tres, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, a la que comparecieron por la parte actora, Héctor Villasana Rosales, en su carácter de apoderado del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, Chihuahua; y, por la parte demandada el señor Ignacio Galindo Garfias.

En dicha audiencia, la parte actora ratificó en todas y cada una de sus partes el escrito de demanda y la parte demandada dio por reproducidos los alegatos presentados en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante escrito de fecha diez de junio de mil novecientos noventa y tres.

SEXTO.—Por proveído dictado por el presidente de este Alto Tribunal de fecha catorce de junio de mil novecientos noventa y tres, se ordenó turnar el asunto al señor Ministro Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto en relación a la constitucionalidad del acuerdo dictado por el gobernador del Estado de Chihuahua, de fecha veintiséis de enero de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día treinta de enero de mil novecientos noventa y tres.

SEGUNDO.—De las constancias que obran en autos, se advierte que en la especie, Héctor Villasana Rosales quien se ostenta como representante legal del Ayuntamiento de Ciudad Delicias en Chihuahua, Chihuahua, demanda en la vía ordinaria constitucional al Gobernador y secretario General de Gobierno de la propia entidad federativa, lo siguiente:

A) La declaratoria de inconstitucionalidad del Acuerdo Número Cuatro de fecha 26 de enero de 1993, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 30 de enero de 1993, así como las consecuencias de dicho acuerdo, órdenes escritas, oficios, comunicaciones tendientes a privar al Municipio de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación del servicio del Registro Civil y en consecuencia afectar el patrimonio económico consistente en los ingresos que se obtienen con motivo de dicha prestación a través del cobro de la celebración, asiento y expedición de las actas del Registro Civil a saber: nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, tutela, etcétera, y por ende el despojo de los bienes y enseres que constituyen las oficinas propiedad del Municipio donde se presta actualmente dicho servicio.—De igual manera todos los actos que se deriven del mencionado acuerdo.—B) Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que haya lugar.

Asimismo, se desprende que Francisco Javier Barrio Terrazas y Eduardo Romero Ramos, en su carácter respectivamente, de Gobernador Constitucional y secretario de Gobierno



del Estado de Chihuahua, al dar contestación a la demanda en su contra, hicieron valer las excepciones de: a) falta de legitimación de Héctor Villasana Rosales; circunstancia que hacen derivar:

1. Del hecho que el mandato que exhibe le fue conferido por el presidente municipal sin la autorización del secretario del Ayuntamiento;
2. Que el acuerdo impugnado sólo afecta al presidente municipal y no al Ayuntamiento como órgano colegiado y que por ende, la facultad para promover la presente controversia constitucional corresponde a dicho funcionario y no al Municipio; y,
3. Del hecho que el Municipio de Ciudad Delicias a que se refiere el testimonio notarial que exhibe el promovente no existe, pues el nombre del Ayuntamiento es el de Delicias y no el de 'Ciudad Delicias'.

b) La derivada del hecho que el Municipio, no es un poder y por ende, no se surte la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional para la procedencia de la presente controversia constitucional.

Las excepciones precisadas en el párrafo que antecede resultan infundadas.

Efectivamente, en relación a la excepción de falta de legitimación conviene precisar los siguientes hechos:

1. Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha veintinueve de abril de mil novecientos noventa y tres, Héctor Villasana R., ostentándose como representante legal del Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, demandó en la vía ordinaria constitucional, al gobernador y secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua, requiriendo la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo Número Cuatro, de fecha veintiséis de enero de mil novecientos noventa y tres, mediante el cual se determina que el Ejecutivo del Estado de Chihuahua por conducto del Departamento del Registro Civil, ejercerá las funciones inherentes a dicho registro, en los Municipios de dicha entidad federativa.

2. Para acreditar su personalidad Héctor Villasana Rosales, quien como se indicó en el punto que antecede, se ostentó como representante legal del Ayuntamiento de Delicias en Chihuahua, Chihuahua, exhibió el testimonio notarial número doscientos cuarenta y seis, visible a fojas 47 a 49 del expediente, en el que se hace constar que el señor Rogelio Bejarano García, presidente municipal del Ayuntamiento mencionado, otorgó poder general para pleitos y cobranzas a Ignacio Burgoa Orihuela y al promovente de la controversia constitucional, Héctor Villasana Rosales.

Del contenido de la cláusula única del testimonio notarial supraindicado, se advierte que el mencionado poder general para pleitos y cobranzas fue otorgado en los siguientes términos:

“El señor ingeniero Rogelio Bejarano García otorga en favor de los señores licenciados Ignacio Burgoa Orihuela y/o Héctor Villasana Rosales para que lo ejerciten conjunta o separadamente un poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula de tal naturaleza conforme a la ley, en los términos del primer párrafo del artículo 2453 (dos mil cuatrocientos cincuenta y tres) del Código Civil del Estado de Chihuahua y su correlativo al artículo 2554 (dos mil quinientos cincuenta y cuatro) del Código Civil del Distrito Federal, quedando incluso facultados para intentar y desistirse del juicio de amparo y para presentar denuncias y querellas, así como para ratificarlas y otorgar el perdón cuando la ley lo permita, para coadyuvar con el Ministerio Público. Quedando incluso facultados para ejercerlo ante todo tipo de autoridades federales, estatales y municipales.—Artículo 2453 del Código Civil del Estado de Chihuahua: ‘En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.—En los poderes generales para administrar bienes bastará expresar que se den con ese carácter para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas. En todos los poderes generales para ejercer

actos de dominio bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo en los bienes, como para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlo. Cuando se quiera limitar en los tres casos antes mencionados las facultades de los apoderados se consignarán las limitaciones o los poderes serán especiales. Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen.’.”

Asimismo, del documento notarial que se analiza, se advierte que el fedatario público asentó que el funcionario (presidente municipal del Ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua), acreditó su personalidad y facultades con que compareció al otorgamiento del referido poder para pleitos y cobranzas, con los siguientes documentos:

- a) Copia certificada del Periódico Oficial del Estado de fecha 5 cinco de agosto de mil novecientos noventa y dos, donde aparece la relación de los ciudadanos que obtuvieron la mayoría de votos en las elecciones que para presidente municipal se celebraron el día doce de julio del mismo año, e integrado el Ayuntamiento del Municipio de Delicias, Estado de Chihuahua, resultó electo presidente municipal el señor ingeniero Rogelio Bejarano García.
- b) Copia certificada del acta de sesión de Cabildos, del día 9 nueve de octubre de mil novecientos noventa y dos, en la que se hace constar la protesta de ley rendida por el presidente municipal.
- c) En el testimonio notarial de referencia se hizo constar que el poder de que se trata fue conferido por el presidente municipal de Delicias, Chihuahua, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, fracción XIII, del Código Municipal de esta entidad federativa. El tenor literal de dicho precepto legal es el siguiente:

“Artículo 26. Los presidentes municipales además de las facultades y obligaciones que les señalan las diferentes disposiciones legales aplicables, tendrán las siguientes: ... XIII. Representar al Municipio ante los tribunales con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas.”

De los elementos anteriores se concluye que el poder general para pleitos y cobranzas que el presidente municipal de Delicias, Chihuahua, otorgó a Héctor Villasana Rosales, fue conferido con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, fracción XIII, del Código Municipal de esa entidad federativa; precepto de cuyo contenido se deriva a la vez el carácter del presidente municipal como representante del Ayuntamiento ante los tribunales federales y la facultad de dicho funcionario para nombrar asesores, delegados y otorgar poderes generales y especiales.

En tales condiciones, resulta claro que por disposición expresa del código invocado, la representación del Municipio recae en el presidente municipal y que éste a la vez puede conferir poderes; motivo por el que Héctor Villasana Rosales, apoderado de dicho funcionario, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional como representante legal del Ayuntamiento de que se trata, sin necesidad de autorización por parte del secretario del Ayuntamiento ni de algún otro funcionario menor pues como se ha puesto en evidencia, en el caso concreto el presidente municipal se encuentra facultado para conferir poderes por mandato legal, lo que lleva a declarar infundada la excepción que se analiza.

Por otra parte, debe decirse que si bien el acuerdo impugnado se refiere a los presidentes municipales y no a los Ayuntamientos como órganos colegiados, ello no se traduce como lo pretenden las partes demandadas, en una falta de legitimación de dichos funcionarios para promover en nombre del Municipio, toda vez que el acuerdo cuya inconstitucionalidad se reclama tiene consecuencias sobre el Municipio por ser éste como órgano político el que en su caso se vería privado de los ingresos que venía obteniendo por prestar el servicio público del Registro Civil.

En otro aspecto, cabe puntualizar que aun cuando conforme a la Constitución Política del Estado de Chihuahua y al Código Municipal de la propia entidad, el nombre del Muni-

pio actor es “Delicias” y no “Ciudad Delicias” y que el promovente de la presente controversia constitucional se ostenta como representante del Ayuntamiento de Ciudad Delicias, ello no implica la falta de legitimación de dicho apoderado, ya que el término “Ciudad” se utiliza para designar que el citado Municipio de Delicias tiene su residencia en la ciudad del mismo nombre, por disposición expresa del artículo 8o., fracción XX del Código Municipal del Estado de Chihuahua, que establece:

“Artículo 8o. El territorio del Estado de Chihuahua se divide en los siguientes Municipios: ... XX. Delicias, con cabecera en la ciudad del mismo nombre.”

Por otro lado, también resulta infundada la excepción que hacen valer el gobernador del Estado de Chihuahua y el secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, consistente en que el Municipio no constituye un poder y que por ende, en la especie no se surte la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional.

Ciertamente, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Lanz Cárdenas, López Contreras, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordo Lozano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y presidente Schmill Ordóñez, con fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, el amparo en revisión número 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra actos de la legislatura del Estado y otras autoridades; determinó que el Municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Las consideraciones que sustentaron la resolución de referencia, en la parte que interesa, son las siguientes:

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues, ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaría, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad.

El artículo 115 constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al Ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un poder.

De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano, existen tres entes morales distintos: Federación, entidades federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas, con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios y, consecuentemente, es posible también hablar de tres diferentes niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Las tres órbitas de competencia evidencian plena autonomía entre sí, son disímbolas, pero al mismo tiempo guardan vinculación al formar la Federación, Estados y Municipios parte integrante del Estado mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos.

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio

en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

El artículo 116 constitucional establece: 'El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.'

Cabe aclarar que el artículo 105 constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y, en contraposición, el artículo 116 de la Ley Suprema, ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115, que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título quinto referente a los Estados de la Federación y principiar su texto consagrado que 'Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal, ya que, dentro de cada Estado existen los Municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa.'

Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los Municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente se la habían negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en la medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como, por otra parte, a los Poderes Federales y Estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a todo poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantías o derechos individuales de gobernado, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al Municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que ésta trató de solucionar.

De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 115, 105 y 116 constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales citados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público; Federal, Estatal y Municipal. En efecto, tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca han sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del

poder público de los Estados, cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte, al habersele otorgado al Municipio las características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas, según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los Estados y, por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno.

Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la interpretación sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno. Es decir, interpretando el artículo 105 constitucional concomitantemente con los artículos 115 y 116 de la Ley Fundamental para poder establecer de manera integral y con claridad y precisión su verdadero alcance, se llega a la conclusión de que dentro de la segunda hipótesis de este numeral se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal.

Conviene recalcar que para interpretar en forma aislada el artículo 105 constitucional o exclusivamente con el numeral 116 pero no así relacionándolo con el 115, llevaría a hacer prácticamente nugatorio el espíritu de la reforma constitucional a este último dispositivo, especialmente en los casos en que con mayor claridad se vería la necesidad de la reforma de que se ha tratado, a saber cuando los poderes de un Estado pretenden vulnerar las prerrogativas que como ente público se le otorgan a los Municipios. En efecto, al depender el Municipio de la legislatura local ésta podría apartarse de todas las prerrogativas que dicho numeral establece en favor de la entidad municipal y al no tener acceso jurisdiccional el Municipio para defender sus prerrogativas cuando sus intereses se vean lesionados, pues no podría promover el juicio de amparo ni tampoco la controversia constitucional prevista en el artículo 105, resultaría ineficaz la reforma. Cualquier ordenamiento jurídico y, con mayor razón, la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada, es decir, una visión parcial que conduciría a una interpretación también parcial, que impediría alcanzar los objetivos perseguidos por la norma constitucional.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder

que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual.

La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, el impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas.”

Sentado lo anterior y ante lo infundado de las excepciones hechas valer, procede analizar la cuestión de fondo relativa a la supuesta inconstitucionalidad del Acuerdo Número Cuatro, de fecha veintiséis de enero de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado el día treinta del mismo mes y año, mediante el cual se revocan los acuerdos emitidos por la Secretaría de Gobierno por los que se autorizó a los secretarios de los Ayuntamientos de Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Aldama, Cuauhtémoc, Delicias, Camargo, Jiménez e Hidalgo del Parral para que sustituyeran a los presidentes municipales en las funciones del Registro Civil y se establece que estos últimos, que tenían el carácter de auxiliares en la prestación del servicio del Registro Civil, no podrán autorizar ningún acto del estado civil ni extender las actas relativas.

El contenido literal del acuerdo reclamado es el siguiente:

Se considera de interés público la modernización integral del Registro Civil, misma que se logra: Creando el servicio profesional de carrera, evitando los cambios trienales de personal. Capacitando permanentemente al personal que preste sus servicios.—Evitando en el área administrativa diferentes y hasta contradictorias instrucciones de las dos instancias de Gobierno (Municipio y Estado).—Estableciendo la homogeneidad del servicio y la uniformidad en los sistemas de informática a nivel estatal y nacional.—Teniendo mayor eficiencia y rapidez en el asentamiento y expedición de actas.—Reduciendo al ciudadano el costo de los servicios al cobrarse únicamente la cuota estatal que autorizó el Congreso del Estado.—Implantando mejores y modernos sistemas para ejercer un control permanente de la función.—Extendiendo la red de comunicación entre las principales oficinas del Estado a través de modernos equipos.—Expidiendo en las oficinas en que el Estado proporciona directamente el servicio, copias certificadas sin necesidad de trasladarse al lugar en que se registró el acto.—Por lo anterior y con el propósito de cumplir los objetivos arriba mencionados, con fundamento en los artículos 1o., 9o., 11 y 25, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, y los artículos 35, 36, 39, 42, 53 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Chihuahua, tengo a bien emitir el siguiente—Acuerdo:—PRIMERO.—El Gobierno del Estado prestará en forma directa los servicios correspondientes al Registro Civil, sin intervención, ni auxilio de las autoridades municipales, en las ciudades de: Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Aldama, Cuauhtémoc, Delicias, Camargo, Jiménez e Hidalgo del Parral. Excepción hecha del supuesto que contempla el último párrafo del artículo quinto.—SEGUNDO.—Para tal efecto, el Gobierno del Estado establecerá en las poblaciones mencionadas las oficinas del Registro Civil que se requieran, nombrando a las personas que deban quedar al frente de éstas, quienes estarán sujetas en el ejercicio de sus funciones a la vigilancia y dirección de la Secretaría de Gobierno y el Departamento del Registro Civil en los términos de ley.—TERCERO.—Los funcionarios y el personal encargados de las oficinas que actualmente funcionan en las poblaciones de referencia, deberán entregar al personal del Departamento del Registro Civil, en esa ciudad, la totalidad de los libros, sellos, registros, documentos y demás papelería que por disposición de la

ley se llevan en las oficinas mencionadas.—CUARTO.—Se revocan los acuerdos emitidos por la Secretaría de Gobierno, mediante los cuales se autorizó a los C. Secretarios de los Ayuntamientos de Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Aldama, Cuauhtémoc, Delicias, Camargo, Jiménez e Hidalgo del Parral para que sustituyeran a los presidentes municipales en las funciones de Registro Civil.—QUINTO.—Los presidentes municipales de los Ayuntamientos mencionados en el artículo anterior, que tenían el carácter de auxiliares en la prestación del servicio del Registro Civil, no podrán autorizar ningún acto del estado civil ni extender las actas relativas.—La Secretaría de Gobierno podrá convenir con dichos funcionarios municipales, cualquier modificación a lo dispuesto en este punto.—SEXTO.—Al personal de base que actualmente labora en las oficinas del Registro Civil, en los lugares a que se refiere este acuerdo, se le concede un plazo de quince días contados a partir del día primero de febrero del presente año, para manifestar por escrito al Gobierno del Estado por conducto del Departamento del Registro Civil, su deseo de incorporarse a su servicio como personal de base, con respecto de su antigüedad y quedando sujetos a todas las obligaciones y privilegios de que disfrutaban los trabajadores de base al servicio del Gobierno del Estado.—SÉPTIMO.—El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno y la Dirección General de Finanzas, en forma conjunta, podrán convenir con los Municipios en cuestión, para que reciban una participación de los ingresos netos obtenidos por la prestación del servicio del Registro Civil en las oficinas de las cuales se hará cargo el Estado.—OCTAVO.—Este acuerdo surtirá efectos a partir del día primero de febrero del año en curso.—Se faculta al Departamento del Registro Civil para diferir los efectos de este acuerdo, conforme al programa que elabore para la apertura de las oficinas que ahora se crean. En todo caso, la ejecución no podrá diferirse más allá del día primero de junio del año en curso.—Mientras no se ejecute el presente acuerdo, el servicio del Registro Civil, continuará prestándose como hasta ahora.—NOVENO.—Comuníquese lo anterior para los efectos legales a que haya lugar y publíquese en el Periódico Oficial del Estado. Ahora bien, el presidente municipal del Ayuntamiento de Delicias, impugna el citado acuerdo, argumentando en síntesis, lo siguiente:

Que el acuerdo materia de análisis en la presente resolución, es violatorio de los artículos 49 y 115 de la Constitución General de la República; 125 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y 35 del Código Civil de la propia entidad federativa, en virtud de que:

1. Por un acto de carácter administrativo se atenta contra la libertad municipal consagrada en el artículo 115 constitucional que establece la autonomía del Ayuntamiento en los aspectos políticos, financiero y administrativo.
2. Que en un régimen de separación de poderes y división de funciones como el que impera en nuestro país, cada autoridad debe realizar únicamente lo que la Constitución y la ley le autorizan.
3. Que el artículo 35 del Código Civil del Estado de Chihuahua dispone que en dicha entidad federativa, el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo y en las demás cabeceras municipales y seccionales a cargo de sus respectivos presidentes los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas.
4. Que los artículos 134, 136 y 139 del Código Civil del Estado de Chihuahua confieren facultades al presidente municipal para intervenir en el otorgamiento de dispensa de edad para contraer matrimonio o en aquellos casos en que los descendientes o titulares de los interesados, nieguen o revoquen a éstos consentimiento para contraer nupcias.
5. Que el Ejecutivo debe obrar únicamente en la órbita de su competencia con las facultades que la ley establece y se encuentra impedido constitucionalmente para derogar a través de un acuerdo, la ley pues ello se traduce en una violación al principio de división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, en relación a los diversos artículos 28 y 31 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, también relativos a la división de poderes,

incluyendo la administración municipal que se ejercita por los Ayuntamientos en la forma que prescribe la Constitución y demás leyes; y,

6. Que resulta inexacto lo establecido en el punto quinto del acuerdo impugnado, toda vez que los presidentes municipales no tenían el carácter de auxiliares en la prestación del Registro Civil, sino de titulares, función cuyo origen histórico correspondió inicialmente a los Municipios.

Al respecto, debe decirse que resultan esencialmente fundados los argumentos que hace valer el Ayuntamiento de Delicias del Estado de Chihuahua.

Efectivamente, en primer término debe precisarse que si bien es cierto que el Municipio constituye con sus propias particularidades, como ha quedado asentado con antelación en la presente resolución, uno de los poderes que existen en las entidades federativas, en virtud de que cuentan con autonomía política, financiera y administrativa; también lo es que dicha autonomía y la esfera de competencia tanto de los Ayuntamientos como de los otros poderes que existen en nuestra Federación, se encuentra limitada por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nivel federal y por las Constituciones de las diversas entidades federativas a nivel local.

Ciertamente, conforme a los artículos 40, 43, 73, 115 y 116 de la Constitución General de la República, el Estado mexicano está constituido por una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, integrada por un Distrito Federal y treinta y un entidades federativas, las que a su vez tiene como base de su división territorial a los Municipios contando cada uno de dichos entes con su esfera de competencia, de lo que se desprende que constitucionalmente existen tres niveles de atribuciones o facultades, de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

A su vez el artículo 124 constitucional, establece la distribución de competencias al señalar que las facultades que no se encuentren expresamente otorgadas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Ahora bien, en relación a las atribuciones y facultades constitucionales de los Municipios, debe decirse que existen diversas disposiciones en la Ley Fundamental.

En el tenor antes indicado, se encuentran los siguientes artículos:

—Artículo 3o., párrafo primero y fracción VIII: que establecen la obligación de los Municipios para impartir educación preescolar, primaria y secundaria.

—Artículo 21 que establece la competencia de la autoridad administrativa para aplicar sanciones por las infracciones de reglamentos de policía (función municipal).

—Artículo 27, fracción sexta, párrafo primero: establece que los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

—Artículo 31, fracción IV: relativo a la potestad tributaria subordinada de los Municipios, en tanto que ellos sólo pueden cobrar los tributos que establezcan las Legislaturas locales, según lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, de la propia Constitución Federal.

—Artículo 73, fracciones XXV, y XXIX-C: que establecen la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público; así como para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Finalmente, el artículo 115 constitucional establece la estructura jurídica y política de las entidades federativas y establece las bases para la organización municipal.

El texto original del citado artículo ha sido objeto de reformas, en las siguientes fechas: veinte de agosto de mil novecientos veintiocho, veintinueve de abril de mil novecientos treinta y tres, ocho de enero de mil novecientos cuarenta y tres, doce de febrero de mil



novecientos cuarenta y siete, diecisiete de octubre de mil novecientos cincuenta y tres, seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres; modificaciones que han tenido como finalidad el reconocimiento de autonomía del Municipio y el señalamiento de las facultades inherentes a dicho nivel de gobierno, respetando el principio constitucional de que las facultades no concedidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

El texto vigente del precepto constitucional en cita es como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:— I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.—Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.—Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.—Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.—En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.—Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.—II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.—Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.—III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:—a) Agua potable y alcantarillado;—b) Alumbrado público;—c) Limpia;—d) Mercados y centrales de abastos;—e) Panteones;—f) Rastro;—g) Calles, parques y jardines;—h) Seguridad pública y tránsito; e—i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.—Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.—IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:—a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de

valor de los inmuebles.—Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.—b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.—c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.—Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.—Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.—V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.—VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.—VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.—VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.—Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

De los elementos anteriores se concluye que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y que es administrado por medio de un Ayuntamiento de elección popular.

Asimismo, se desprende que las atribuciones de los Municipios se establecen en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII del propio artículo, sin que en ninguna de ellas se confiera en forma expresa la facultad de prestación del servicio público del Registro Civil a los Municipios pero sí en forma genérica al establecer en el inciso i) fracción III, que los Municipios podrán prestar los demás servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según sus condiciones territoriales y socio-económicas así como su capacidad administrativa y financiera.

Por otra parte, debe destacarse que el artículo 130 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de su última reforma, de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos establecía:

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. Dicho precepto en la actualidad, en sus dos párrafos últimos, señala expresamente lo siguiente:

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.—Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

En tales condiciones, resulta claro que la función del servicio del Registro Civil se encuentra conferida en forma expresa por el texto constitucional, a las autoridades administrativas que establezcan las leyes; y que en la materia indicada, las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán las facultades y responsabilidades que determine la ley; motivo por el cual en el caso de las entidades federativas debe estarse a lo dispuesto en la Constitución y leyes locales, en virtud de que en la Constitución Federal no se atribuye dicha función a los Municipios.

En este sentido, el artículo 28 de la Constitución del Estado de Chihuahua dispone:

Artículo 28. El ejercicio del poder público se limita a las facultades expresamente consignadas en esta Constitución, en la Federal y en las demás leyes generales y del Estado.”  
 Ahora bien, el artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua establece los ramos que son de la competencia de la administración municipal de la siguiente manera:  
 Artículo 138. El Código Municipal determinará los ramos que sean de la competencia de la administración municipal. En forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:—I. En materia de servicios públicos:—seguridad pública, agua potable y saneamiento; pavimentación, limpia, alumbrado público; rastros, mercados y centrales de abasto; calles, parques y jardines; panteones; nomenclatura de calles, autorización para construcción ejecutadas por particulares, su planificación y modificación; alineamiento, ampliación y ornato de las calles, jardines, paseos y caminos vecinales; tránsito y todos aquellos que por determinación de la ley o declaración de la autoridad competente deban ser considerados como servicios públicos municipales.—El Estado está facultado para celebrar convenios con los Municipios a efecto de que aquél asuma la prestación de servicios que correspondan a éstos. Podrá también participar en la prestación de los servicios cuando fuere necesario y lo determine la ley;—II. En materia de acción política gubernativa: castigo de las infracciones de policía, espectáculos públicos, establecimientos fabriles y comerciales en lo que atañe al régimen municipal, y cumplimiento de las disposiciones que le encomienden las leyes federales y del Estado.—III. En materia hacendaria: el ejercicio correcto de sus presupuestos de ingresos y egresos y la celebración de empréstitos y obligaciones que legalmente deba contraer.—IV. En materia de acción cívica: las actividades que propendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.—V. En materia de trabajo: cooperación con las demás autoridades para la mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo y vigilancia para que no trabajen menores de edad en cantinas y centros de vicio.—VI. En materia de economía: cooperación con las demás autoridades para combatir la especulación y carestía de la vida y fomento del turismo.—VII. En materia de agricultura y ganadería: combate de las plagas, del abigeato y de robo de productos agrícolas.—VIII. En materia de obras públicas y comunicaciones: conservación y mejora de los bienes municipales y planeación de nuevas obras.—IX. En materia de educación: sostenimiento de las escuelas municipales, otorgamiento de becas y fomento de la educación física.—X. En materia de acción médico social: vigilancia de los mercados, servicios de agua potable y drenaje, limpia y transporte de basuras, epidemias, y sostenimiento de los hospitales, clínicas, hospicios, asilos, guarderías infantiles y demás centros de asistencia municipal.

Por otro lado, el Código Municipal de la propia entidad federativa reitera el contenido del precepto constitucional transcrito en el párrafo que antecede.

Asimismo, debe resaltarse el hecho de que el artículo 2o. del propio código dispone que la actividad municipal se rige por las normas de carácter federal o local que deleguen funciones a los órganos munici-

pales o les atribuyan la calidad de auxiliares en la ejecución de dichas disposiciones; por leyes de carácter estatal diversas al Código Municipal que regulen materias propias de la competencia municipal; por los convenios que con apego a los preceptos legales celebre el gobierno del Estado contra dependencias de la administración federal y con los Ayuntamientos; y, por los reglamentos, acuerdos y circulares administrativas dictados con apoyo y dentro de las limitaciones de las normas que regulan la organización, competencia y funcionamiento de la administración municipal.

Por tanto, procede analizar a continuación si en las leyes ordinarias del Estado de Chihuahua se establece la atribución de prestar las funciones del Registro Civil a favor de los Municipios.

El artículo 35 del Código Civil estatal establece:

35. En el Estado de Chihuahua el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo y en las cabeceras municipales y seccionales a cargo de sus respectivos presidentes, los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas. En la capital del Estado si no se autorizara en el presupuesto la existencia de una o varias oficinas, el servicio del Registro Civil estará a cargo del Departamento.

A su vez el artículo 36 del Código Civil invocado señala:

En las poblaciones en que así lo exige el servicio, podrá el Ejecutivo, de acuerdo con el presupuesto de egresos, establecer las oficinas del Registro Civil que considere convenientes, nombrando a las personas que deban quedar al frente de ellas, estando sujetas, en el ejercicio de sus funciones, a la vigilancia y dirección del Departamento, en los términos que establezca la ley.

De la transcripción de los preceptos antes señalados se concluye:

a) Que en la capital del Estado de Chihuahua, el servicio del Registro Civil corresponde a la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil.

b) Que atendiendo al presupuesto de egresos del Estado, el Ejecutivo podrá establecer las oficinas del Registro Civil que considere convenientes; y, en caso de no autorizar dicho presupuesto la existencia de una o varias de esas oficinas, el servicio del Registro Civil estará a cargo del departamento a que se refiere el inciso que antecede; y,

c) Que en las cabeceras municipales y seccionales, el servicio del Registro Civil corresponde a sus respectivos presidentes los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas.

Por otra parte, los artículos 136 y 139 del Código Civil estatal confieren al presidente municipal ciertas facultades tratándose de la celebración de matrimonio en los siguientes términos:

Artículo 136. Para contraer matrimonio, el hombre necesita haber cumplido dieciséis años y la mujer catorce. Los presidentes municipales pueden conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas.”

Artículo 139. Los interesados pueden ocurrir al presidente municipal respectivo, cuando los ascendientes o tutores nieguen su consentimiento o revoquen el que hubieren concedido. La autoridad mencionada, después de levantar una información sobre el particular, suplirá o no el consentimiento.

A la vez, el artículo 228 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, al regular, en su título único, capítulo I, el Registro Civil dispone:

Artículo 228. Las oficinas del Registro Civil ajustarán su funcionamiento a las disposiciones consignadas en los artículos 35 y siguientes del Código Civil.”

De ello se sigue que la Legislatura Local del Estado de Chihuahua (Código Civil y Código Administrativo) concede tanto a la Secretaría de Gobierno en la capital de la entidad, como a los presidentes municipales, en las cabeceras municipales, la cotitularidad en la prestación del servicio del Registro Civil en los términos precisados en el citado artículo 35 del Código Civil Estatal.

Por tanto, se concluye que en el caso concreto, la prestación del servicio de Registro Civil en el Estado de Chihuahua es una facultad coincidente entre el Ejecutivo y los presidentes municipales.

Efectivamente, a nivel constitucional se establece una distribución concreta de facultades, entre las que se encuentran lo que la doctrina ha denominado facultades coincidentes y que son aquellas que pueden ejercerse a nivel federal, tanto por la Federación como por las entidades federativas y a nivel local, por dos o más de los poderes o entidades del Estado respectivo.

En el caso concreto, la Constitución del Estado de Chihuahua establece en sus artículos 64, 93 y 99, las facultades que corresponden al Congreso, al gobernador y al Poder Judicial local, respectivamente.

Cabe destacar que en materia civil, el artículo 93, fracción XXXII, de la Constitución en cita, establece que:

“Artículo 93. Son facultades del Gobernador: ... XXXIII. Conceder las dispensas matrimoniales conforme a la ley.”

Facultad que es coincidente, en términos de los artículos 136 y 139 del Código Civil del Estado de Chihuahua transcritos con antelación en la presente resolución, con la concedida a los presidentes municipales.

De lo expuesto se sigue que el Acuerdo Número Cuatro, emitido por el Gobernador del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el día treinta de enero de mil novecientos noventa y tres, mediante el cual se establece que los presidentes municipales de los Ayuntamientos a que el mismo se refiere, no podrán autorizar ningún acto del estado civil ni extender las actas relativas, contraviene lo dispuesto por el artículo 138, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en relación con el artículo 35 del Código Civil de la propia entidad, precepto este último que establece la facultad coincidente del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobierno y de los presidentes municipales para prestar el servicio del Registro Civil; circunstancia que a la vez, resulta violatoria del sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución General de la República, así como del artículo 115 de la propia Ley Fundamental que precisa la estructura jurídica y política de las entidades federativas, concretamente en cuanto a su fracción III, que establece que los Municipios tendrán entre otros servicios públicos a su cargo, los que determinen las Legislaturas Locales.

Por ende, si como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en la presente resolución, la Legislatura del Estado de Chihuahua al expedir el Código Civil de la entidad federativa, determinó que el servicio del Registro Civil corresponde tanto al Ejecutivo como a los presidentes municipales, resulta claro que dicha disposición legislativa no puede modificarse o revocarse a través de un acuerdo administrativo emitido por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

En las anotadas condiciones, procede declarar infundadas las excepciones hechas valer por el gobernador y secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua; y, en consecuencia, declarar inválido el Acuerdo Número Cuatro, emitido por el gobernador del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el día treinta de enero de mil novecientos noventa y tres, para el efecto de que el presidente municipal de Delicias del Estado de Chihuahua, continúe prestando el servicio público del Registro Civil en la cabecera municipal a su cargo, en los términos previstos en el artículo 35 y demás relativos del Código Civil de dicha entidad federativa.

Debe precisarse que la declaratoria de invalidez a que se refiere esta resolución no afecta los actos del Registro Civil que en su caso se hubieren llevado a cabo por la autoridad estatal del Estado de Chihuahua, en lugar de la autoridad municipal de la Ciudad de Delicias,

Chihuahua, como consecuencia del Acuerdo Número Cuatro, de fecha veintiséis de enero de mil novecientos noventa y tres reclamado en esta controversia constitucional.

Por lo expuesto y con apoyo en el artículo 105 constitucional se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Ciudad Delicias Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución Federal.

SEGUNDO.—Se declara que es inválido el Acuerdo Número Cuatro emitido por el Gobernador del Estado de Chihuahua publicado en el Periódico Oficial del Estado el día treinta de enero de mil novecientos noventa y tres para el efecto de que el presidente municipal de Delicias del Estado de Chihuahua, continúe prestando el servicio público del Registro Civil en la cabecera municipal a su cargo, en los términos previstos en el artículo 35 y demás relativos del Código Civil de dicha entidad federativa.

Notifíquese, por medio de oficio a las partes, y en su oportunidad archívese el expediente. Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Montes García, Adato Green, Alba Leyva, Gil de Lester, González Martínez, Villagordoa Lozano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y presidente Schmill Ordóñez se determinó que es procedente la controversia constitucional; los señores Ministros de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Valadés Ríos, Sempé Minvielle, Fernández Doblado, Llanos Duarte y Moreno Flores votaron en contra.

Salío del salón de sesiones el Ministro José Antonio Llanos Duarte.

Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Sempé Minvielle, Fernández Doblado, Adato Green, Alba Leyva, Gil de Lester, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez (ponente) y presidente Schmill Ordóñez; los señores Ministros de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Valadés Ríos, Montes García, Moreno Flores y Azuela Güitrón votaron en contra. Los señores Ministros de Silva Nava, Sempé Minvielle y Fernández Doblado manifestaron que emitieron su voto en razón de la votación anterior; y el señor Ministro Alba Leyva manifestó su inconformidad con algunas de las consideraciones del proyecto.

No asistieron los señores Ministros: Felipe López Contreras, por estar disfrutando de vacaciones; y Noé Castañón León, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez y Carlos García Vázquez, previo aviso a la Presidencia.

### 31. COMENTARIO A LA SENTENCIA DE 30 DE AGOSTO DE 1994 EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/93

La resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia reveló que existía la posibilidad de que hubiesen numerosas controversias constitucionales, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución, debido a la diversidad de partidos políticos, ya podían aumentar los conflictos entre Ayuntamientos de un partido y el Gobierno del Estado respectivo, de otro partido.

Asimismo, las controversias podían darse entre una Legislatura, en que predominara un partido político, y el Poder Ejecutivo del mismo Estado que perteneciera a un partido diverso. Incluso, podían ocurrir controversias entre el gobierno de un Estado y el Gobierno Federal. Esto fue consecuencia de la transformación política que hubo en México debido a la existencia de varios partidos con la posibilidad real de triunfar en las elecciones.

Uno de los primeros ejemplos de estos conflictos fue el suscitado entre el Gobierno del Estado de Chihuahua, cuyo gobernador era del Partido Acción Nacional —Francisco Barrio—, y el representante del Ayuntamiento de Ciudad Delicias.

Sin embargo, fue publicado que a pesar de la sentencia de la Suprema Corte, de 30 de agosto de 1994, ni el Municipio de Delicias ni el Gobernador Barrio Terrazas habían sido notificados y, por ello, cada entidad actuaba soberanamente continuando la controversia. En realidad, la sentencia de 30 de agosto de 1994 era perfectamente conocida por las dos partes en contienda y debía ser obedecida.

Sin embargo, ni el gobierno estatal ni la presidencia municipal de Delicias, a cargo de Rogelio Bejarano García, habían sido notificados personalmente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente, Ulises Schmill, estaba por recibir al gobernador Barrio Terrazas.

A pesar de esto y en abierto desafío a Francisco Barrio, en la oficina paralela del Registro Civil en Delicias, de poco más de 130,000 habitantes, abrió sus puertas a las nueve de la mañana en un local del edificio de la alcaldía. Expidió cuatro actas de nacimiento y tres de matrimonio. Pero también el Congreso local estaba por aprobar una reforma constitucional que, entre otros aspectos, crearía la facultad del gobernador (artículo 93, fracción XXXVI) para “dirigir y controlar el funcionamiento del registro Civil en el Estado”, que dejaría sin efectos la resolución de la Suprema Corte de Justicia.

La tarde del 30 de agosto, cuando sesionaron los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro ponente, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, fundamentó su alegato en el artículo 105 de la Constitución Federal para declarar inválido el acuerdo número cuatro que emitiera el gobernador Barrio

Terrazas y en el que se establecía que el gobierno del Estado “prestará en forma directa los servicios correspondientes al Registro Civil, sin intervención ni auxilio de las autoridades municipales”, en las ciudades de Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Aldama, Cuauhutémoc, Delicias, Camargo, Jiménez e Hidalgo del Parral. El acuerdo se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de enero de 1993.<sup>1</sup>

El gobernador Francisco Barrio Terrazas se enteró la mañana del miércoles 14 de septiembre de 1994 que, en Delicias, municipio gobernado por el priísta Rogelio Bejarano, operaban, simultáneamente, dos oficinas de Registro Civil. Un carpintero incluso, tramitó en la estatal su divorcio, y su nuevo matrimonio, en la municipal. Aparentemente impedido jurídicamente, el alcalde Bejarano García argumentó que procedía conforme a derecho, en el entendido de que había ya recibido la notificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, el documento que él tenía era una copia fotostática de la certificación de la sentencia tomado por la Corte el 30 de agosto.

“No, es —advirtió— una revancha. Es un acto de primera intención, de primera relación que existe entre la ciudadanía y su primera autoridad, que es el Municipio”.

En entrevista, afirmó que reclamarían al gobierno estatal la devolución de 600,000 nuevos pesos por los ingresos que se generaron cuando Barrio decretó la injerencia de su gobierno en los asuntos relacionados con el régimen civil.

A Rogelio Bejarano se le atribuye cercanía con el exgobernador Fernando Baeza y, por lo tanto, es miembro del Grupo Delicias, manejado por Baeza. En septiembre del año pasado, cuando éste encabezó, en su defensa, la Marcha de la Dignidad por las calles de la capital del Estado —ante la auditoría que el gobierno de Barrio decidió practicar a su administración—, la organización de la misma estuvo a cargo de Bejarano.

—El abrir aquí, en Delicias, la oficina, ¿no es un desafío al gobernador?

—No, es una facultad que tenemos nosotros, y que vamos a ejercer.

—Se maneja la hipótesis de que esto tiene un trasfondo político....

—Es una falsedad de toda aquella persona que cuando demuestra incapacidad para gobernar, forzosamente recurre al engaño fácil de sus partidarios para convencerlos de sus proyectos.

—¿No hay, atrás de esto, un velo que oculte una confrontación entre el PRI y el PAN?

—No. Cuando falta capacidad, es más fácil echarle la culpa a alguien que políticamente nos quiere perjudicar cuando que no es capaz de generar hechos que avalen la actitud o el trabajo que se está realizando.

—¿Acusa usted al gobernador de ser incapaz en la función pública....?

—Pues yo creo que le falta sensibilidad política.

En opinión del gobernador, el fallo de la Corte “jurídicamente carece de sustentación. El artículo 36 del Código Civil del Estado establece, con suma claridad, la facultad del Ejecutivo para determinar, discrecionalmente, en qué localidades el servicio del registro civil lo presta directamente el gobierno del Estado; esto es, señala que ese servicio prestará la Secretaría de Gobierno, y que en las cabeceras municipales y seccionales lo hará a través de ellas mismas...”.

—El de la Corte es un fallo inatacable.

—Nuestra posición —dijo el gobernador— la definiremos una vez que seamos notificados. Maliciosamente se ha dado a correr la versión de que no hemos sido notificados porque no señalamos, a través de nuestros abogados, un domicilio para oír notificaciones, y que bastaba con que el acuerdo o la resolución de la Corte se publicaran en listas para que surtiera sus efectos. La realidad es que ya lo verificamos y sí se señaló el domicilio de nuestra representación en la Ciudad de México, para escuchar notificaciones (Río Pánuco 108).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Revista *Proceso*, 19 de septiembre de 1994.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 24 a 29.



De los hechos anteriores se desprende la importancia de las controversias constitucionales con apoyo en el artículo 105 de la Constitución, y en la necesidad de reglamentar este artículo, cosa que ocurrió poco después de que iniciara el Gobierno del Presidente de la República Ernesto Zedillo.



## APÉNDICE DOCUMENTAL

NOTA. Algunos errores de redacción y ortografía que se observan en los documentos que forman este Apéndice, se derivan del texto original de los periódicos de donde se tomaron para su publicación.

I

INFORMES DE LOS PRESIDENTES  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN 1989-1994.  
DISCURSOS Y CONFERENCIAS



## 1. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ. AÑO 1989\*

Señoras y señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Dentro del marco de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanan, rindo el informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al período que abarca del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1989.

### DECESOS

Son de lamentarse varios decesos de Ministros jubilados. El 19 de abril de 1989 falleció el señor Ministro José Alfonso Abitia Arzapalo, quien se retiró el 31 de marzo de 1982; estuvo adscrito a las Salas Auxiliar, Segunda y Tercera de este Alto Tribunal.

El 6 de junio, víctima de un largo padecimiento, falleció el señor Ministro David Franco Rodríguez, jubilado desde el 1° de abril de 1985; durante el desempeño de su función el Ministro Franco Rodríguez estuvo adscrito a las Salas Auxiliar, Tercera y Cuarta de esta Suprema Corte.

El señor Ministro y General de División Tarsicio Márquez Padilla falleció el 26 de agosto del año en curso; ejerció la función de Ministro de la Sala Auxiliar y obtuvo su retiro forzoso el 16 de diciembre de 1985.

Por último, el 23 de octubre de 1989 falleció el Ministro José Rivera Pérez Campos. Durante todo el tiempo que desempeñó su función estuvo adscrito a la Segunda Sala de esta Su-

prema Corte. Allí tuve el honor de compartir con él las responsabilidades del cargo. Obtuvo su retiro voluntario el 1° de abril de 1970 y posteriormente fue Senador de la República y Subsecretario de Gobernación. A nombre de éste Tribunal Pleno pronuncié el discurso de despedida del Ministro Rivera Pérez Campos en la sesión solemne celebrada el 31 de marzo de 1970. Aún recuerdo la parte del dictamen rendido por la Comisión de Retiros y Jubilaciones en que se le agradecieron cumplidamente "...sus distinguidos servicios en los que destacaron su intachable probidad, así como su talento y dialéctica, que dieron a las discusiones en las que intervino, un tono de altura con evidencia de su capacidad y dedicación en el campo, del derecho". ¡Hermosa síntesis de las cualidades de este excepcional funcionario y jurista!

Descansen en paz estos esforzados servidores del Poder Judicial Federal, ejemplos para quienes aún seguimos prestando nuestros servicios en este Alto Tribunal.

### RETIROS

El 16 de marzo se celebró sesión pública solemne en honor del señor Ministro Manuel Gutiérrez de Velasco, quien se retiró por haber llegado a la edad límite para permanecer en activo. El señor Ministro Atanasio González Martínez, en representación del Tribunal Pleno, pronunció el discurso de despedida. Quiero destacar que con anterioridad a su desempeño como Ministro de esta Suprema Corte, don Manuel Gutiérrez de Velasco prestó largos años de servicio al Poder Judicial de la Federación como Secretario de Estudio y Cuenta, Juez de Distrito y Magistrado de Circuito. Su retiro constituyó una sentida pérdida para esta Institución, tanto por su preclaro talento, capacidad y experiencia, como por su compañerismo y consejo jurídico siempre atinado.

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente señor Lic. Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1989, Primera Parte, Pleno, México, Mayo Ediciones, S. de R.L., 1989, pp. 1-35.

### RENUNCIAS Y LICENCIAS

La Cámara de Senadores aprobó la licencia concedida por el señor Presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, al señor Ministro Ernesto Díaz Infante para permanecer separado de su cargo hasta el 31 de enero de 1990.

El 25 de mayo de 1989 el señor Ministro Leopoldino Ortiz Santos presentó su renuncia al cargo que como Numerario tenía, la que fue aceptada por el Presidente de la República con aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión celebrada el 14 de junio de igual año.

### NUEVOS MINISTROS

En sustitución del señor Ministro Ernesto Díaz Infante el señor Presidente de la República nombró al señor licenciado Ignacio Magaña Cárdenas. En sustitución del señor Ministro Manuel Gutiérrez de Velasco fue designado el señor doctor en Derecho Jorge Carpizo Mac-Gregor. En sustitución del licenciado Leopoldino Ortiz Santos fue designado numerario el señor Ministro Supernumerario Carlos García Vázquez; y, finalmente, la vacante de supernumerario que había dejado el ahora Ministro Numerario Carlos García Vázquez, la ocupó el licenciado José Antonio Llanos Duarte.

### RELACIONES LABORALES

Continúan siendo cordiales las relaciones entre el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de la Federación y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. El trato franco y armónico ha sido la nota distintiva para que, en un plano de respetuosa comprensión de los problemas y obligaciones de ambas partes, se solucionen satisfactoriamente las divergencias que han llegado a presentarse.

Los días 27 y 28 de octubre tuvo verificativo en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el Sexto Congreso Nacional de Trabajo del Sindicato, y las diez peticiones que éste formuló a esta Corte ya están siendo objeto de estudio por la Comisión de Gobierno y Administración para que, a la brevedad y dentro de las posibilidades del presupuesto, se acuerde lo conducente.

### COMISIÓN SUBSTANCIADORA

Uno de los aspectos más importantes de nuestras relaciones con los trabajadores al Servicio del Poder Judicial Federal lo constituye el trabajo que desarrolla la Comisión Substanciadora encargada de tramitar los expedientes y de emitir un dictamen respecto de los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus servidores. Por diversas razones, una de ellas la falta momentánea del representante de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha funcionado dicha Comisión de manera constante y regular. Entre las cuestiones de urgente resolución para el año entrante se encuentra la de tomar los acuerdos relativos para que funcione satisfactoriamente dicha Comisión. Consciente del problema, el Tribunal

Pleno expidió el 20 de septiembre de 1989 el Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora, instrumento que regirá la actuación del personal que integra dicha Comisión, cualquiera que sea su categoría y relación de mando.

En el informe correspondiente al año de 1988 señalé, como único problema serio a resolver, el de que los servidores públicos contaran con insuficientes remuneraciones, dado que ya no eran adecuadas para enfrentar con decoro las exigencias de la vida cotidiana, e indiqué la firme voluntad del Tribunal Pleno, de gestionar mayores prestaciones económicas a favor de los trabajadores. Los resultados fueron los siguientes:

### PRESTACIONES

A partir del mes de enero se incrementó, en un 13.4 % para los funcionarios, mandos medios y superiores, el pago de la cantidad adicional y del incentivo al desempeño, que se realizó con base en el tabulador proporcionado por la Secretaría de Programación y Presupuesto del Ejecutivo Federal. Además, en lugar de cubrirse en forma trimestral como se venía realizando, se acordó su pago mensual.

Por otro lado, a partir de ese mismo mes de enero se incrementó en un 10% el sueldo mensual compactado, incluso para todo el personal operativo.

Otro de los rubros que desde el mes de enero se vio incrementado en un 50%, fue el correspondiente a la prima quinquenal para todo el personal que tenía derecho a esa prestación.

Por lo que toca a las pensiones que se cubren a los Ministros jubilados y a las viudas, fueron incrementadas en \$446,272.00 mensuales para los primeros, y en \$233,136.00 mensuales para las segundas, incremento que operó desde principio de año; en el mes de abril se autorizó un nuevo incremento en las pensiones de los Ministros jubilados y de las viudas, lo que se realizó en el mes de julio.

En el mes de febrero se incrementó en: un 100%, de \$10,000.00 a \$20,000.00 mensuales, la ayuda de combustible que se otorga a los notificadores y actuarios judiciales en el área metropolitana.

La Suprema Corte de Justicia, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto, solicitó a la Secretaría de Programación y Presupuesto del Ejecutivo Federal que, con el fin de permitir que las plazas se adecuaran a las necesidades reales del servicio, se autorizaran recategorizaciones o renivelaciones, las que, en forma cronológica, se realizaron de la siguiente forma:

La primera recategorización autorizada se llevó a cabo a partir del primero de marzo, y benefició a los médicos generales, jefe de servicio médico y dentista cirujano, adscrito a la Oficialía Mayor, a los Servicios Médicos y a los Centros de Desarrollo Infantil, pues cambiaron de los niveles 12 y 13 al nivel 28; esto es, se desempeñan desde entonces a nivel mandos medios y jefes de departamento, lo que representó un incremento en su sueldo compactado, de 40.75% y 42.68%, a lo que hay que agregar el pago de la cantidad adicional de reconocimiento al desempeño que a todos los funcionarios de ese nivel se les otorga.



La segunda recategorización también se realizó en el mes de abril; benefició a los jefes de sección, en funciones de pagadores en el interior de la República, pues fueron promovidos a jefes de oficina, lo que ocasionó que cambiaran del nivel 13 al 15, reflejándose un aumento en su salario del 7.93%.

Otra de las recategorizaciones autorizadas en ese mismo mes de abril, benefició a 47 oficiales judiciales, adscritas a la Oficina de Debates de este Alto Tribunal y al Instituto de Especialización Judicial, pues se les promovió al puesto de taquígrafas judiciales parlamentarias, cambiando, por consecuencia, del nivel 9 al 14, lo que representó un incremento de su sueldo, de 10.66%.

Al mes siguiente se autorizó la renivelación de los notificadores judiciales, quienes pasaron del nivel 13 al 16, lo que provocó un aumento de sus salarios del 7.94%, y de los oficiales de partes y judiciales, ambos del nivel 9 al 13, lo que les representó un incremento porcentual del 7.64%.

Otro de los beneficios obtenidos desde el mes de abril fue la autorización, por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de las plazas necesarias para la instalación de 8 nuevos Juzgados de Distrito y de 3 Tribunales de Circuito, así como también para reforzar el área administrativa del Poder Judicial de la Federación, lo que fundamentalmente se hizo con el fin de fortalecer la impartición de justicia en el país, así como de provocar una disminución en las cargas de trabajo en los juzgados y tribunales ya establecidos y en algunas áreas administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir del mes de julio y con motivo de una diversa recategorización, se reestructuraron la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia y la Biblioteca de este Alto Tribunal, así como la instalada en los juzgados y tribunales ubicados en Avenida Universidad de esta ciudad, pues los empleados que se desempeñan como encargados de correspondencia, administrativos especializados, jefes de mesa, bibliotecarios, secretarías de jefe de oficina, jefes de oficina y jefes de sección, en los niveles 3 al 6, fueron promovidos al cargo de oficiales judiciales, nivel 13, excepto el jefe de sección, al que ya se retribuía el sueldo correspondiente a ese nivel desde el mes de abril.

Por otra parte, en las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Programación y Presupuesto, en la Tesorería, la Contraloría, y la Oficialía Mayor, la gran mayoría de sus empleados operativos-administrativos, fueron promovidos de los niveles 3 al 16 a los niveles 7 al 18, lo que representó un incremento, aunque mínimo, en los sueldos correspondientes.

En estas mismas oficinas, con motivo de la creación de nuevas plazas, los titulares promovieron a diversos de sus empleados de los niveles ya señalados al de mandos medios; es decir, que se vieron beneficiados, además de con los incrementos correspondientes en los sueldos compactados, con los pagos de la cantidad adicional y del reconocimiento al desempeño.

En el mes de septiembre se renivelaron de nueva cuenta los puestos de oficiales judiciales y de partes, del nivel 13 al 18, reflejándose en su sueldo un aumento de 16.61%. Igual situación aconteció con las taquígrafas judiciales parlamentarias, que del nivel 14 se les promovió al nivel 20, con un incremento

porcentual de 25.30%. De igual manera los notificadores judiciales cambiaron del nivel 16 al 20; lo que dio lugar a un incremento del 22.51%.

Por lo que toca a todo el personal operativo, distinto al señalado con anterioridad, que ocupaba los niveles 3 al 26, fueron promovidos en una u otra medida del 6 al 27, lo que ocasionó que, aunque en mínima parte, resultaran beneficiados al verse incrementados sus salarios.

La última recategorización autorizada también se formuló en el mes de septiembre, y se realizó con los jefes de oficina en funciones de pagadores, dado que se les promovió al puesto de pagadores generales, cambiando, por lo mismo, del nivel 16 al 21, lo que representó un incremento del 24.68 %.

Otra de las prestaciones, independientemente de las señaladas con anterioridad, fue la que se otorgó a los titulares de los Centros de Desarrollo Infantil, de las Oficinas de Certificación Judicial y Correspondencia, de Estadística Judicial y de Archivo, dado que en sus correspondientes puestos fueron promovidos de los sueldos mínimos a los máximos, prestaciones que se hicieron extensivas a diversas personas de otras áreas a petición de los distintos titulares.

Por último, en el mes de noviembre se otorgó a todo el personal del Poder Judicial de la Federación, un estímulo de fin de año, acordado por el Tribunal Pleno.

## BASIFICACIÓN

El proceso de basificación abarcó cuatro defensores de oficio, adscritos al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en la ciudad del mismo nombre; al Segundo Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito y al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, ambos residentes en la ciudad de Mazatlán; y al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con residencia en la ciudad del mismo nombre, que se realizó en los meses de mayo, septiembre y noviembre.

El Tribunal Pleno, en el mes de junio basificó a un actualario judicial adscrito al propio Tribunal.

Otra de las basificaciones realizadas fue la de dos oficiales judiciales adscritos a la Tercera Sala de este Alto Tribunal, que se realizó en el mes de septiembre.

Posteriormente, en el mes de octubre, con motivo de las convocatorias formuladas por la Comisión Mixta de Escalafón, resultaron aprobadas tres taquígrafas judiciales parlamentarias, a las que, por consecuencia, se les otorgó su base.

Además, todos los magistrados designados actualmente ocupan sus puestos en calidad de propietarios, situación que también acontece con los jueces del Distrito, excepto siete que actualmente se desempeñan en forma interina.

## DIRECCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPREMA CORTE

Al terminar el ejercicio próximo pasado hice público reconocimiento de la labor desarrollada por todo el personal que labora en las diversas áreas administrativas del Poder Judicial

Federal y, a la vez, enfatice que constituye un verdadero reto, para quienes prestan sus servicios en dichas áreas, cumplir con los nuevos requerimientos producto del crecimiento de sus actividades, tan importantes en la última década.

Pues bien, no obstante haber reforzado todas estas áreas a partir de enero de este año y de haber iniciado una reorganización de las áreas administrativas más importantes por parte de la Comisión de Gobierno y Administración, el crecimiento, que aún calificó de extraordinario, de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, no ha sido alcanzado por los órganos administrativos. En tal virtud, sigue siendo de primordial importancia el reforzamiento, reorganización y crecimiento de las Direcciones Administrativas del Poder Judicial Federal.

#### COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS

El 13 de diciembre de 1988 se aprobó un acuerdo del Tribunal Pleno, relativo a la “reestructuración de las dependencias de la Suprema Corte que se ocupan de la compilación y difusión de las jurisprudencias y tesis aisladas del Poder Judicial Federal, así como de los sistemas que se aplican”.

Las diferentes reformas constitucionales y legales que se realizaron entre 1983 y 1988 sobre administración de justicia y, específicamente, en relación con el Poder Judicial Federal y el juicio de amparo, especialmente la que entró en vigor el 15 de enero de 1988, tuvieron proyecciones de trascendencia nacional pero que implicaban riesgos que, de presentarse, podrían llevar al fracaso las buenas intenciones de los legisladores. Para lograr con plenitud el objetivo de las reformas constitucionales y legales indicadas, se hizo, necesario un sistema eficaz que permitiera capturar y difundir con celeridad las tesis y jurisprudencias que fueran sustentadas por la Suprema Corte en Pleno y en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito además de que facilitara la labor de litigantes y juzgadores, por lo que se acordó el establecimiento de una Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, como órgano técnico que preparará y seleccionará el material relativo a jurisprudencias y tesis; además, se ordenó la reorganización de la Dirección del Semanario Judicial de la Federación para que se ocupara, con la periodicidad y seriedad requeridas, de las publicaciones que se editaran, en especial del Semanario y de la Gaceta del mismo. Igualmente, se determinó organizar la sección encargada de la captura y difusión de jurisprudencia y tesis de la Dirección de Cómputo. Por último, se creó una comisión redactora de tesis de jurisprudencia y otra de seguimiento para que periódicamente informara al Pleno sobre las labores de la Coordinadora General de Compilación y de la Dirección del Semanario Judicial de la Federación y de la Dirección de Cómputo, a fin de que se adoptaran las medidas pertinentes.

Este acuerdo Plenario del 13 de diciembre de 1988 ha sido modificado en acuerdos de fechas 24 de mayo del año en curso y de 8 de junio del mismo, con el objeto de cumplir cabalmente con los objetivos señalados en el primer acuerdo.

#### CONTRALORÍA GENERAL

Se siguió adelante con la vigilancia y control interno de todas las operaciones económicas y financieras que se realizaron con motivo del ejercicio del Presupuesto General de Egresos del Poder Judicial de la Federación. A partir de este año comenzaron a practicarse auditorías especiales en los Juzgados de Distrito, con el objeto de ayudar a los señores jueces en el mejor desempeño de sus funciones administrativas.

De manera coordinada con el Auditor Externo del Poder Judicial Federal, quien practica una auditoría de los estados financieros y de presupuesto se han llevado al cabo los trabajos necesarios para validar las cifras que se presentan en la cuenta pública del Poder Judicial Federal.

La Comisión de Gobierno y Administración ordenó implantar un nuevo sistema de registro para computarizar todas las operaciones para el sistema de “Centros de Costos”, lo cual permitirá observar el comportamiento de costos, así como el ejercicio de presupuesto por áreas de responsabilidad. Asimismo, por instrucciones de la Comisión de Gobierno y Administración, se ha procedido a hacer un estudio a fin de establecer “Centros Regionales Administrativos”, a partir del año entrante, lo que permitirá descentralizar en forma paulatina las operaciones de economía presupuestal.

#### PUBLICACIONES

Durante el ejercicio a que se refiere el presente informe salieron a la luz pública diversas obras, entre las que se encuentran el informe de diciembre de 1988, el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 y las Gacetas 10-12, 13-15, 16-18 y 19-21 que cubren desde agosto de 1988 hasta septiembre de 1989. Asimismo, se publicaron dos números de la serie “Semblanzas”, el número 6 del señor Ministro Pedro Guerrero Martínez, y el número 7 del señor Ministro Felipe Tena Ramírez; el tomo “Semblanzas” número 8 relativo al señor Ministro Mariano Azuela Rivera, se encuentra en prensa y estará listo en el mes de enero.

#### FIDEICOMISO

Al aprobar el Tribunal Pleno el 13 de diciembre de 1988 el acuerdo relativo a la “reestructuración de las dependencias de la Suprema Corte que se ocupan de la compilación y difusión de las jurisprudencias y tesis aisladas del Poder Judicial Federal, así como de los sistemas que se aplican”, se fijaron reglas para hacer la edición y distribución de algunas publicaciones de este Alto Tribunal. Cabe destacar de entre estas reglas las concernientes a que se contrate una nueva empresa editorial para que se encargue exclusivamente de la edición y publicación de lo que le envíe la Dirección del Semanario, y a que esta empresa sea contratada mediante un concurso público. Asimismo, se acordó que la empresa editorial no pueda vender la Gaceta sin la autorización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, se acordó que todos los órganos de la Federación y de las Entidades Federativas que

deseen adquirir el Semanario y la Gaceta, deban cubrir el precio correspondiente; es decir, que la distribución del Semanario y de la Gaceta, no podrá ser gratuita, salvo que se trate de escuelas, universidades y bibliotecas públicas, a menos de que exista acuerdo de la Comisión de Gobierno y Administración, emitida previa opinión del Ministro Inspector del Semanario. El objetivo de esta última regla es el de que la distribución y venta del Semanario y de la Gaceta se organicen de tal manera que sean autofinanciables; el producto de la venta al público y a los órganos de la Federación y de los Estados se utilizará para el financiamiento de las publicaciones de los mismos, de manera que las partidas del presupuesto respectivas, puedan ser destinadas a otras publicaciones, como las relativas a la historia de la Suprema Corte y a la de las biografías de Ministros ya jubilados.

Al efecto se creó un fideicomiso manejado por un comité técnico integrado por el Presidente de la Suprema Corte, el Ministro Inspector del Semanario y el Director de éste, según contrato de fideicomiso que se celebró con el Multibanco Comermex, S. N. C., como fiduciario, el 10 de marzo del año en curso. Me es altamente satisfactorio informar a ustedes, señores Ministros, que el fideicomiso ya cuenta con un fondo superior a \$90'000,000.00, gracias en gran parte, a la venta del "Manual del Juicio de Amparo". Es de esperar que la venta del nuevo Apéndice de Jurisprudencia 1917 - 1988 haga que se incremente en forma sensible dicho fondo.

#### NUEVOS EDIFICIOS

Durante el año de 1989, con economías de años anteriores, se construyeron y terminaron diversos inmuebles.

En efecto, se terminó la adaptación del inmueble que se adquirió en la ciudad de Toluca, Estado de México, que albergará tres Tribunales Colegiados de Circuito, un Tribunal Unitario y dos Juzgados de Distrito.

Se terminó el edificio que aloja los dos Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán.

Se concluyó la adaptación del inmueble que se adquirió para alojar el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, con residencia en Guanajuato.

Se terminó la construcción del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en Salina Cruz; en este inmueble se comprende la casa habitación del juez.

Están en vías de terminarse los locales, en edificios propios del Poder Judicial, correspondientes a los Juzgados de Distrito con residencia, respectivamente, en la Paz, Baja California; Coatzacoalcos, Veracruz, y Tampico, Tamaulipas.

En la ciudad de Zacatecas, Estado del mismo nombre, se dio en comodato al Poder Judicial Federal, por el gobierno del Estado, un local que ya alberga al Juzgado de Distrito y que tiene la amplitud suficiente para instalar aún otro Juzgado de Distrito.

#### SAN LÁZARO

Lamentablemente, durante este año no pudo continuarse la construcción del edificio situado en la Colonia de San Lázaro de esta ciudad y donde, una vez terminado, se localizarán los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzga-

dos de Distrito, con excepción de los Penales. Sin embargo, en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos que se envió a la Cámara de Diputados, existe una partida de veinte mil millones de pesos para proseguir la construcción.

#### CONFERENCIAS Y REUNIONES INTERNACIONALES

Durante el presente año se inició un importante intercambio con nuestros vecinos.

En diversas fechas y acompañado de los Ministros Gutiérrez de Velasco y Serrano Robles, asistí a reuniones con magistrados del Noveno Circuito Federal del Poder Judicial de los Estados Unidos. Considero que deben seguirse fomentando estas reuniones, que podrían rendir óptimos frutos. Por lo pronto, el magistrado Clifford Wallas ya realizó un viaje de estudio a la ciudad de México, e hizo algunas sugerencias positivas para mejorar las áreas administrativas, apoyadas en su experiencia internacional en materia judicial. Precisamente con la intervención del mencionado alto funcionario se preparó el viaje de estudio del Ministro Arturo Serrano Robles, Director del Instituto de Especialización Judicial, al Instituto Judicial de los Estados Unidos.

Atendiendo a la invitación formulada por la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, por la Embajada de los Estados Unidos Mexicanos en Guatemala y por el Colegio de Abogados y Notarios del citado país centroamericano, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte designó a los señores Ministros Felipe López Contreras, Carlos de Silva Nava y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, para que participaran en el simposium denominado "Estudio Comparado de los Sistemas Jurídicos de Protección de la Supremacía Constitucional y de los Derechos Humanos", que se llevó a cabo en la Universidad de San Carlos de Guatemala los días 26 a 28 del mes de julio del corriente año. Los mencionados señores Ministros sustentaron diversas conferencias tituladas "Legislación, Jurisprudencia y Doctrina del Amparo en México", "Poder Judicial de México, Defensor de la Constitución" e "Historia y Evolución del Amparo en México", respectivamente.

Igualmente participaron con el doctor Héctor Fix-Zamudio, destacado jurista mexicano, en la mesa redonda denominada "Principios Jurídicos del Control Constitucional y de la "Protección de los Derechos Humanos", que se desarrolló en la ciudad de Antigua Guatemala. Durante su estancia en ese país centroamericano, los referidos Ministros de esta Suprema Corte fueron recibidos por el señor Presidente de la Corte de Constitucionalidad, licenciado Alejandro Maldonado Aguirre; por el Presidente de la República, licenciado Vinicio Cerezo; por el alcalde metropolitano de la ciudad de Guatemala, señor Álvaro Arzu Irigoyen; y por el Presidente del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, licenciado Jorge Rolando Barrios, entre otras personalidades.

El indicado evento jurídico académico fue un verdadero éxito y constituye el primer paso para un mayor y mejor acercamiento e intercambio de experiencias jurídicas entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

Por último, la Ministra Irma Cué Sarquís de Duarte representó a la Suprema Corte en la reunión que se llevó a cabo en la ciudad de Washington, D. C. Para celebrar el décimo ani-

versario de la Asociación Nacional de Jueces Femeninos de los Estados Unidos de América, del 9 al 13 de noviembre, participaron mujeres de la judicatura de diversos países de los cinco continentes y en la reunión se trataron temas sobre derecho civil, familiar y penal, con casos específicos sobre eutanasia, tutela, divorcio, maltrato físico y mental y asuntos generales sobre discriminación por credo, raza o sexo, así como las técnicas modernas de uso electrónico para apoyo judicial, con discusión abierta sobre la situación de la mujer en la judicatura en cada uno de los países asistentes.

En relación con la petición expresa de que se forme una Asociación Mexicana de Jueces Femeninos la Ministra Cué sostuvo que en México no era necesaria ni conveniente su creación, por no existir en nuestro país discriminación, sino igualdad de sexos, como lo demostraba el hecho de contar la Suprema Corte con cinco Ministras y el resto del Poder Judicial con muchas Magistradas y Jueces de Distrito.

Por último, aun cuando yo había aceptado las invitaciones de los señores Presidente de la Corte Constitucional de Francia y vicepresidente del Consejo de Estado Francés, para asistir a unas reuniones organizadas con motivo del bicentenario de la Independencia Francesa, tuve que cancelar dicha reunión por el cúmulo de trabajo que la Reforma Constitucional de 1988 ha significado para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL

El Instituto de Especialización Judicial, cuyo prestigio se ha consolidado plenamente, en ceremonia celebrada el día 30 de noviembre último en el auditorio ubicado en el edificio en que aquél se halla instalado, clausuró sus actividades docentes correspondientes al presente año, en la que los abogados que cursaron los estudios relativos y que constituyen la octava generación, recibieron sus respectivos diplomas de asistencia.

Concurrieron al curso, y lo terminaron, 46 abogados provenientes de los Juzgados de Distrito, 37 de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y 11 de la Suprema Corte de Justicia; pero como el cupo de sus aulas lo hizo posible, fueron admitidos, hasta donde tal cupo lo permitió, profesionales del derecho que laboran fuera del Poder Judicial de la Federación, a propuesta de las diversas dependencias oficiales o particulares en que presten sus servicios. Así cursaron los estudios relativos y los concluyeron 6 procedentes de la Procuraduría General de la República, 5 de la del Distrito Federal y 3 de la Fiscal de la Federación; 6 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; 7 del Tribunal Fiscal de la Federación; 2 del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; 2 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3 de la Secretaría de Educación Pública; 1 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 3 del Departamento del Distrito Federal; 1 de la Contaduría Mayor de Hacienda; 1 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; 1 del Tribunal de lo Contencioso Electoral; 2 de la Comisión Federal de Electricidad; 1 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; 3 provenientes de diversas Universidades; 2 del Departamento Jurídico del Sindicato del

Instituto Mexicano del Seguro Social, y 1 de Bancreser. En total, concluyeron el curso 157 abogados.

En atención a los buenos resultados alcanzados por el instituto, que ponen de manifiesto la conveniencia de proyectar sus enseñanzas hacia la provincia, y a que quienes trabajan en ésta en los Tribunales Federales, han venido manifestando, reiteradamente, interés en que se tomen medidas al respecto, con fecha 16 de junio último se instaló en el Puerto de Veracruz una extensión del instituto, en la que los señores Magistrados de aquel Circuito, con muy encomiable espíritu de colaboración, conducen el programa de enseñanza sobre la base de los cassettes grabados en el instituto durante las cátedras que en éste se imparten, en la inteligencia de que los reconocimientos que se practican se ajustan a los cuestionarios que el propio instituto proporciona. Periódicamente maestros del instituto visitan aquella extensión para realizar una evaluación de los aprovechamientos logrados por los alumnos, a quienes al final del curso se entregarán los correspondientes diplomas de asistencia.

Como anteriormente se indica, con el propósito de conocer el funcionamiento del Centro Judicial Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, con sede en la ciudad de Washington, D. C., y del Centro Judicial de las Cortes Estatales ubicado en la ciudad de Williamsburg, Virginia, Centros cuya misión principal es proporcionar una mejor preparación a los jueces de aquel país, el director del Instituto de Especialización Judicial, Ministro Serrano Robles, estuvo en tales centros durante la tercera semana de julio último y, a su regreso, rindió a este Alto Tribunal un amplio informe, que ya se hizo del conocimiento de los señores Ministros y que, por su interés, formará parte del Informe de Labores de la Suprema Corte correspondiente al presente año.

#### DIRECCIÓN DE TELEINFORMÁTICA (COMPUTO)

En el proyecto original de la red de teleinformática se consideró la instalación de una microcomputadora por cada Tribunal de Circuito y una por cada tres Juzgados de Distrito, o menos, por lo que el 21 de noviembre de 1988 se adquirieron 150 microcomputadoras y 66 impresoras, con sus respectivas mesas; 160 modems y 18 multiplicadores digitales; equipo de monitoreo y complementario para satisfacer la demanda prevista.

Sin embargo, la instalación de una microcomputadora por cada 3 juzgados generó inconformidad en los Jueces de Distrito, ante la demanda para su uso, quienes insistentemente solicitaron la instalación de un equipo por cada juzgado, y dado que la demora en la instalación de líneas telefónicas por parte de Teléfonos de México, repercutió en un retraso al programa de instalación previsto, se procedió a instalar una microcomputadora por cada uno de los juzgados en que ya se tenían líneas.

El resultado de esta decisión, aunado al hecho de haber destinado varias microcomputadoras para desarrollar paralelamente al sistema de automatización judicial trajo como consecuencia que se agotaran en el mes de octubre del pre-

sente año las existencias de equipo originalmente adquiridas para la red de teleinformática.

Por tanto, con toda oportunidad se autorizó la compra de 64 microcomputadoras y 30 impresoras, con sus respectivas mesas, para enviarlas a las ciudades pendientes de recibir el servicio. Asimismo, para poder instalar una microcomputadora para cada Juzgado de Distrito en Materia Penal, ubicados en los reclusorios Norte, Sur y Oriente, se adquirieron microcomputadoras y 3 impresoras adicionales.

Con el fin de agilizar los envíos de equipo a las ciudades y de disminuir costos de instalación y capacitación, pero sobre todo para mantener un control interno más estricto del sistema, en este año se pudo poner en práctica el proyecto del anterior, y para este fin se contrató y capacitó al personal competente adscrito a la Dirección de Teleinformática para que desarrollara la delicada: función de armar, probar, empacar, enviar a las diversas ciudades, e instalar, el equipo de cómputo.

Con este objetivo fue necesario mantener un estricto control de las existencias de equipo en el almacén de la Dirección, así como de los que se encuentran bajo prueba y en tránsito, amén de los ya instalados. Dichos controles internos permitieron entregar resultados positivos cuando se practicó la auditoría externa a la Dirección de Teleinformática.

Paralelamente a la instalación del equipo de teleinformática en las diversas ciudades de la República, a los funcionarios de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del país se les imparten cursos de capacitación para el uso de los equipos que conforman la red, consulta jurídica, envío e impresión de tesis, e intercomunicación entre órganos del Poder Judicial Federal.

Adicionalmente al equipo adquirido para la red de teleinformática, fue necesario contar con equipo de parcheo analógico y digital. Este se conformó de tres racks con sus respectivas charolas, dos equipos de parcheo analógico y seis equipos de parcheo digital. Con el objeto de hacer frente a la creciente demanda de puertos para comunicación remota con diversas ciudades y de no saturar la capacidad de la memoria de la unidad central de proceso, ante el creciente número de consultas al banco de datos jurídico, el 31 de julio del actual año se adquirió un controlador tipo 3721 con 32 puertos de comunicación.

Con el personal capacitado y el equipo necesario, se procedió a instalar redes locales en las diversas ciudades, enlazándolas a través de un gate-way a la ciudad de México.

Con el apoyo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Teléfonos de México, se ha logrado el enlace con las ciudades que más adelante se indican.

De 51 ciudades asignadas, actualmente 29 de ellas se encuentran enlazadas a la red de teleinformática de este Alto Tribunal, lo que representa un 56.87% de realización de nuestros programas de instalación previamente establecidos. El servicio se ha llevado a 27 Tribunales Colegiados, 13 Tribunales Unitarios y 67 Juzgados de Distrito, lo que representa el 69.23% de los Tribunales Colegiados, el 59.09% de los Tribunales Unitarios y el 66.34% de los Juzgados de Distrito de provincia.

En el Distrito Federal y área metropolitana se cuenta con 8 edificios, 5 de ellos enlazados ya a la red de teleinformática.

Esto representa el 62.50% de materialización de los objetivos de instalación para este programa, porque existen 20 Tribunales Colegiados, 3 Tribunales Unitarios y 33 Juzgados de Distrito. Se lleva instalado el 75% de Tribunales Colegiados de Circuito, el 66.66% de Tribunales Unitarios, y el 93.93% de Juzgados de Distrito.

A pesar del grado de dificultad que representa la adquisición, instalación, obtención de líneas telefónicas y funcionamiento de cada microcomputadora, fundamentalmente en el interior de la República, se considera que, de contar con el decidido apoyo de Teléfonos de México, se podrá lograr en el próximo año enlazar 23 ciudades más.

#### ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONSULTA DE JURISPRUDENCIA Y TESIS

El sistema permite al usuario la consulta ágil y confiable de criterios sustentados, pues en la actualidad cuenta con 62.931 criterios dentro del sistema de consulta de jurisprudencia y tesis, de los cuales 9,570 se incorporaron este año.

En la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis se instalaron cuatro pantallas y una impresora adicional para agilizar la recepción de las tesis que se remiten a través del sistema de cómputo por los diferentes Tribunales Colegiados. Asimismo, se dio al personal, de esta Coordinación un curso de capacitación para el adecuado uso del equipo mencionado.

#### FAXES

Para enlazar a ciudades en donde no se cuenta aún con las líneas telefónicas para instalar las microcomputadoras, se realizó un estudio comparativo para la adquisición de equipo de telefaxes que por sus características de capacidad, versatilidad, velocidad y almacenamiento en memoria, resultaran las más convenientes para este Alto Tribunal.

Concluido el estudio, la Comisión de Gobierno y Administración acordó la compra respectiva, y actualmente el equipo funciona con buenos resultados en más de 19 ciudades.

El grado de avance que ha alcanzado el desarrollo del sistema permite que los Tribunales Colegiados capturen y envíen al Centro de Servicios de Cómputo, inmediatamente después de que resuelve un asunto las tesis que sustentan en los fallos respectivos.

El conocimiento oportuno y eficaz de dichas tesis, que se encuentra garantizado con el sistema computarizado que se ha implantado, permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación detectar con prontitud la posible existencia de criterios contradictorios de los Tribunales Colegiados y resolver de inmediato dichas contradicciones, para establecer jurisprudencia de observancia obligatoria.

El sistema establecido, por la versatilidad y seguridad que representa, garantiza al pueblo de México absoluta seguridad en la administración de la justicia federal, eliminando la posible como inconveniente existencia de criterios contradictorios y da plena eficacia a la Reforma Constitucional que entró en vigor el 15 de enero de 1988, especialmente en cuanto

otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito la delicada función de resolver los juicios de amparo que se promueven por cuestiones de legalidad.

#### SERVICIO DE CONSULTA PARA EL PÚBLICO

El avance actual del sistema permitirá, en el año próximo, brindar un servicio interactivo de consulta de jurisprudencia y tesis a través de una microcomputadora a usuarios externos hacia cualquier lugar donde exista una línea telefónica. Con ella, importantes sectores de la sociedad tendrán acceso ágil a la consulta de jurisprudencia y tesis, iniciándose así una etapa moderna en la administración de la justicia federal. Para tal efecto, se realizan estudios acerca del equipo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación habrá de adquirir, así como de las instalaciones y las acciones que tendrán que emprenderse para hacer factible el enlace.

Lo mismo puede decirse respecto del equipo que el posible usuario deberá tener para que exista compatibilidad entre equipos.

#### AUTOMATIZACIÓN JUDICIAL

En los 10 Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, primero en plan experimental, se instalaron microcomputadoras con programas para las primeras fases que pudieran presentarse en un juicio de amparo. Me es altamente satisfactorio informar a este Tribunal Pleno que las pruebas fueron un éxito completo. Gracias a la automatización judicial los Tribunales en Materia Administrativa en el Distrito Federal pudieron hacer frente al gran cúmulo de demandas que se presentaron en contra de algunos nuevos impuestos federales, entre ellos y que fue el que mayor volumen, aportó, estuvo el llamado 2% Sobre Activos. Sin embargo, los programas, todos ellos diseñados en la Dirección de Cómputo, hicieron posible desechar, admitir o en su caso mandar aclarar, miles de demandas, en cuestión de pocas horas.

El nuevo sistema diseñado y que coloca al Poder Judicial Federal a la vanguardia de la modernidad requerida en la época contemporánea, sustituirá a los añejos sistemas manuales que se han utilizado en los Tribunales Colegiados, dando no sólo versatilidad, rapidez y seguridad en la tramitación de los juicios, sino que también evitará la utilización de mayores recursos humanos.

Finalmente debo expresar mi reconocimiento y gratitud para el personal que labora en la dirección, ya que sin su colaboración y entusiasmo no habría sido posible el logro de los muchos y difíciles objetivos alcanzados.

#### AUTOMATIZACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN CONTABLE

El objetivo del sistema en desarrollo es el de llevar la programación y presupuestación contable del Poder Judicial Federal, pormenorizado por Centros de Costo y subdividido por Circuitos, Tribunales y Juzgados en forma individual. A la vez, se

podrá observar el concepto de gasto en cada uno de los centros de costo.

Para llevar al cabo el sistema anterior se adquirió un equipo de cómputo de IBM modelo PS/2 70-E61 con 4MB en memoria principal, 60MB de almacenamiento secundario, dos equipos PS/2 25-001 con una sola unidad de disco flexible y 640K de memoria principal que serán utilizadas como terminales inteligentes de captura.

Los programas producto utilizados para este desarrollo son: El lenguaje "C" de Microsoft, el lenguaje de cuarta generación informix 4GL, y el producto 3COM para realizar la conectividad en red.

Para el desarrollo de tal sistema se llevó a cabo la contratación de personal externo competente en análisis, diseño y programación, además, se reforzó a la Contraloría General con personal experimentado en las áreas contables y de sistemas en informática.

A fines de enero del próximo año este sistema estará listo y se podrá tener acceso a él desde las microcomputadoras y sistemas remotos que se encuentren conectadas directamente a esta red.

#### NUEVOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO

Durante el presente año se siguió adelante, aun cuando a un ritmo inferior a otros años, en la creación de nuevos Tribunales de Circuito, Colegiados y Unitarios, así como de Juzgados de Distrito. Al efecto se crearon 3 Tribunales Colegiados, 2 Tribunales Unitarios y 5 Juzgados de Distrito, de tal manera que en la actualidad se cuenta con 60 Tribunales Colegiados de Circuito, 26 Tribunales Unitarios y 137 Juzgados de Distrito en toda la República.

En el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial Federal se incluyeron las partidas necesarias para un crecimiento moderado y sostenido del Poder Judicial, calculado en 4 Colegiados de Circuito, 4 Tribunales Unitarios y 10 Juzgados de Distrito más. La localización de estos nuevos órganos jurisdiccionales quedará sujeta al estudio que al efecto deberá hacer una comisión especial formada por 5 Ministros y, en última instancia, al acuerdo de este Tribunal Pleno.

#### SUSPENSIÓN DE LABORES DE TRIBUNALES

El 17 de octubre de 1989 el Tribunal Pleno de la Suprema Corte acordó la suspensión de labores a partir del día 18 del mismo mes y hasta el viernes 17 de noviembre, inclusive, en los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto en Materia Civil y en el Tercer Tribunal Unitario, todos del Primer Circuito, por ser necesario el cambio de su domicilio.

El nuevo local que ocupan los órganos antes citados es amplio y el cambio ha sido recibido con beneplácito por todos los litigantes, funcionarios judiciales y empleados.

Sí quiero dejar perfectamente claro que, contrariamente a lo expuesto en un ataque periodístico totalmente infundado, el

cambio de domicilio no obedeció a falta alguna en que haya incurrido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a lo inadecuado de las instalaciones con que contábamos en la llamada “Torre de Cristal”.

#### TRIBUNAL PLENO

La actividad del Tribunal Pleno durante este año fue verdaderamente sorprendente. Si bien se celebraron 61 sesiones públicas en el año de 1988 y en el presente año de 1989 se celebraron 65, a cambio de sólo 4 sesiones públicas más, hubo 81 sesiones privadas.

Sería sumamente prolijo referirme en forma pormenorizada a la labor administrativa del Tribunal Pleno, además de la propiamente judicial, pero destacan, por su gran importancia:

**PRIMERO.** La destitución, previa una amplia investigación en donde se les dio la garantía de audiencia a los presuntos responsables, de dos magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, con sede en la Ciudad de Chilpancingo.

**SEGUNDO.** El acuerdo de redistribución de inspectorías mediante el cual se agruparon las inspectorías en especializadas y generales, buscando un reparto equitativo de juzgados y tribunales que deben visitar los señores Ministros. Este acuerdo entrará en vigor a partir del día 2 de enero de 1990.

**TERCERO.** El acuerdo general de reestructuración de las dependencias de la Suprema Corte que se ocupan de la compilación y difusión de las jurisprudencias y de las tesis aisladas del Poder Judicial Federal, así como de los sistemas que se aplican. Según ya se explicó, este acuerdo originó la creación de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, así como del fideicomiso para la distribución y venta del Semanario Judicial de la Federación y de la Gaceta de dicho Semanario.

**CUARTO.** El instructivo para el manejo de datos estadísticos del Poder Judicial Federal.

**QUINTO.** El acuerdo para el establecimiento de los órganos y de los sistemas relacionados con las responsabilidades de los servidores del Poder Judicial de la Federación.

**SEXTO.** El anteproyecto de Ley de la Defensoría de Oficio Federal.

**SÉPTIMO.** El Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora; y

**OCTAVO.** El estudio y discusión del anteproyecto de Presupuesto General de Egresos formulado por la Comisión de Gobierno y Administración y que, una vez discutido ampliamente e introducidas las modificaciones respectivas, fue aprobado por este Tribunal Pleno.

Respecto del primer punto, considero pertinente precisar la actuación de esta Suprema Corte en relación con el juicio de amparo directo en que el Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, con residencia en la ciudad de Chilpancingo, pronunció sentencia en términos que provocaron justificadas protestas en diversos sectores de la sociedad guerrerense y un verdadero escándalo periodístico. De inmediato solicité de dicho Tribunal la remisión de una copia de tal sentencia

y de las constancias que permitieran su valoración, constancias todas éstas de las que se distribuyeron copias a los señores Ministros para que estuvieran en aptitud de realizar el análisis relativo.

En virtud de que las protestas y la indignación contra la mencionada sentencia alcanzaban proporciones que requerían que se actuara de inmediato y de que esta Suprema Corte se encontraba en su segundo período de receso, con fundamento en el artículo 13, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 12, fracciones XVII, y XXXV, del mismo ordenamiento, suspendí provisionalmente a dos de los Magistrados del Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, en tanto, se reiniciaban las labores de la Suprema Corte y determinaba el Tribunal Pleno lo conducente. Una vez abierto el primer período de sesiones correspondiente al presente año, este Tribunal Pleno acordó que la Primera Sala procediera, a analizar e investigar los hechos en torno al mencionado amparo directo, y, previo un análisis cuidadoso y de haber escuchado a quienes tuvieron intervención en el dictado del fallo correspondiente, el 12 de enero se acordó la destitución de dos de los tres magistrados por haber apoyado su fallo en afirmaciones contrarias a constancias de autos y por violar criterios definidos sustentados por este Alto Tribunal. Fue pues la misma Suprema Corte la que, decidida como siempre, a velar por la limpieza en la conducta de quienes laboran en el Poder Judicial de la Federación, dictó los acuerdos necesarios para determinar la responsabilidad en que habían incurrido los aludidos funcionarios al emitir un fallo contrario a derecho.

Deseo destacar también el acuerdo dictado por este Tribunal Pleno, el 5 de septiembre de 1989, respecto de los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para aplicar las sanciones correspondientes. El artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicha ley, así como aplicar las sanciones correspondientes previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el mencionado acuerdo contribuye a dar efectividad a la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a la actividad jurisdiccional de este Tribunal Pleno, que es la función primordial y fundamental de los Ministros de la Suprema Corte, es pertinente señalar que si bien es cierto que en este ejercicio hubo un descenso sensible en el número de asuntos fallados en relación con los resueltos el año próximo anterior, igualmente cierto es que se sustentaron criterios trascendentales en materias que aún no habían sido examinadas. Además, se precisaron y depuraron algunos criterios que ya se habían sustentado. Es decir, aunque fue inferior el número de asuntos fallados, ello no significa disminución en la intensidad de la labor desarrollada por el Pleno, pues se

sustentaron 14 nuevas tesis de jurisprudencia y se aprobaron 80 tesis que aún no constituyen jurisprudencia.

Señoras y señores Ministros:

Termina un año que fue difícil para el Poder Judicial de la Federación, especialmente para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se avanzó, indudablemente, pero aún existen áreas en donde queda mucho por hacer. Es característica del tiempo que vive el mundo, no sólo México, el cuestionarlo todo, el tratar de cambiarlo todo. Hay una insatisfacción en la humanidad que se traduce en malestar y en exigencias, quizá por la ausencia de paz y por las existentes desigualdades, que no han podido ser superadas. Se ansía un cambio, los valores están en crisis, y a nosotros corresponde el deber de luchar porque tales valores, particularmente el que encarna la Justicia, se abra paso y refulja en su plenitud. Urge serenidad para hacerlo realidad. Adoptemos, si, los métodos y los sistemas que nos permite la técnica moderna para mejorar la impartición de justicia puesto que impartirla es nuestra misión, nuestra razón de ser, pero sin abandonar el sendero que marca la Constitución, cuya salvaguardia nos ha sido confiada. El deber nos exige continuar luchando por la justicia con el derecho como única arma. En la era moderna, en un estado como el nuestro

en el que existe la división de Poderes, la democracia no solamente se mide por la participación del pueblo, en la planeación de su propia vida, sino también por la autonomía e independencia de los poderes entre sí. Pero tal independencia y tal autonomía requieren que cada Poder vigile la idoneidad de sus propios actos, por lo que el nuestro, el Judicial, está obligado a esmerarse en la bondad y certeza de sus fallos. Nos incumbe quizá la más hermosa de las funciones; trocar en paz la angustia de quien a nosotros acude.

El 2 de junio de 1941 se inauguró este edificio de la Suprema Corte. El Presidente Manuel Avila Camacho, siempre respetuoso de la Ley Fundamental, como indudablemente también lo ha sido el Presidente Carlos Salinas de Gortari, dijo en su discurso:

“Deberán quedar inscritas, como normas esenciales que determinen la conducta de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los siguientes principios: imparcialidad en el examen cuidadoso de los hechos; sabiduría en la interpretación de la ley; serenidad en la resolución de los conflictos; inmunidad de influencias ajenas”.

Tales normas, que incuestionablemente delinean la imagen de nuestro Poder, son las que, cumplidas en su exactitud, justifican sus actos y engrandecen su misión.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ,  
CON MOTIVO DE SU REELECCIÓN COMO PRESIDENTE DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2 DE ENERO DE 1989\*

Señoras y señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Mi agradecimiento por esta reelección en el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta reiteración de su confianza, señores Ministros, me motiva a seguir trabajando con todo entusiasmo a fin de que el Poder Judicial Federal sea más digno, más fuerte, más respetado.

Desde la primera ocasión en que me hicieron el honor de elegirme presidente, mi único propósito ha sido servir y trabajar; cumplir con mi deber y llevar a cabo, con la dignidad que reclama, la delicada tarea que significa ser el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como anuncié en el informe que rendí el 15 de diciembre próximo pasado, durante 1989 deberá iniciarse una reforma y reforzamiento de todas las áreas administrativas de la Suprema Corte, a fin de que estén en aptitud de enfrentar los problemas que implica la justicia federal que está en el umbral del siglo XXI.

Por otra parte, el deterioro en el poder adquisitivo de los sueldos y salarios de los servidores judiciales, hace necesario pensar en gestionar la obtención de mayores prestaciones económicas a su favor, ya sea mediante una recategorización o bien mediante la adopción de un nuevo catálogo de empleos, del que ya existe un anteproyecto, para que, previo el estudio correspondiente, se determine la viabilidad de su adopción.

La desconcentración de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, debe continuarse, hasta llegar a los rincones más apartados del país la presencia de la justicia federal.

Finalmente, existen reformas internas que aconsejan la experiencia de casi tres años de desempeñar la presidencia del más alto Tribunal y que, previo dictamen de la Comisión de Gobierno y Administración, de ser procedentes, se someterán a la consideración del Tribunal Pleno.

En todos estos casos se necesitará la colaboración de cada uno de ustedes, señores Ministros.

Hemos avanzado; aún queda mucho por hacer. 1989 deberá ser año de consolidación y afianzamiento de los logros obtenidos durante 1988. Necesitamos continuar luchando con el derecho como nuestro escudo y como nuestra arma. La voz del deber nos exige seguir por el sendero que señala la Constitución, contra los embates de todo género, de dentro y de fuera.

Por ello, señores Ministros, nuevamente pido me presten su auxilio invaluable, su colaboración, su consejo y sana crítica. Ahora más que nunca, me hacen falta.

A la vez, ofrezco que pondré todo lo que esté a mi alcance para tratar de ser merecedor de la confianza que habéis depositado nuevamente en mí.

La tarea que nos espera no es fácil. Además de las dificultades administrativas que pueden presentarse, hay problemas internos que debemos enfrentar y a todo lo anterior habrán de agregarse los problemas económicos que aquejan al país y los cuales seguramente repercutirán, en mayor o menor grado, en la instrumentación de las reformas que debemos intentar.

Sin embargo, señores ministros, contando con su conducta generosa e intachable, con su entusiasmo saldremos adelante, sobre todo si predomina entre nosotros lo que nos une y no lo que nos dispersa. Sólo así podremos contribuir a la grandeza de México.

Muchas gracias

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año 1989, *op. cit.*, pp. 195-199.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
DURANTE LA CEREMONIA DE CLAUSURA DE LA “SEMANA INTERNACIONAL  
DE DERECHO CIVIL”, QUE SE CELEBRÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
10 DE MARZO DE 1989\*

Señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor José Sarukhan Kermez;  
Señor presidente del Colegio de Profesores de Derecho Civil;  
Honorable Presidium;  
Distinguidos participantes de la “Semana Internacional de Derecho Civil”;  
Señoras y señores;

Hoy termina una semana de intercambio de ideas, experiencias, conocimiento y propuestas de distinguidos profesores y especialistas de Derecho Civil, reunidos en esta muy noble y leal ciudad de México.

El Derecho Civil Mexicano, de raíces románicas, española y canónica, ha tenido también la influencia de toda Europa Continental, como seguramente debe haber ocurrido en otros países de Iberoamérica. Por vía de ejemplo diré que la obra del profesor Trabucchi ha sido leída desde hace varias décadas por Ministros y Secretarios de la Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hace ya muchos lustros, cuando aún estudiaba en la Facultad de Derecho, oía repetir, como sentencia que no permitía discusión, que las ramas de derecho en evolución eran la administrativa y la laboral; que el Derecho Civil era un derecho muy “explorado”, con abundante jurisprudencia nacional y extranjera y una doctrina que propiamente no podía mejorarse. Inclusive, muchos textos eran del siglo XIX, de autores franceses e italianos.

Sin embargo, la tecnología, los avances científicos, la naturaleza inquisitiva propia del hombre, han venido a demos-

trar cuán equivocados estábamos al pensar que el derecho civil era un derecho estático y que se habrían explorado todos los aspectos posibles de las relaciones interpersonales.

“El Derecho Constitucional —dice el eminente jurista mexicano don Manuel Herrera y Lasso en sus “Estudios de Derecho Constitucional”— representa dentro de la vida social la recia estructura que sostiene y unifica el organismo; pero el torrente circulatorio, la corriente perenne de la vida, está regulada por el Derecho Civil”. Y ese torrente, como tal, como sangre que nutre y alienta las relaciones que la vida social impone a los individuos, no puede permanecer estático, no puede permanecer inalterable. Basta destacar que le corresponde regular la vida toda del hombre, desde asignarle un nombre hasta definir los efectos de su muerte; sentar las bases para la validez y trascendencia de sus actos como sujeto de derechos y obligaciones, actos cuya complejidad se exacerba en la medida en que se intensifica su actividad industrial y comercial; y estructura su familia como célula primordial de toda una nación.

Hoy en día vemos cómo las madres sustitutas; la inseminación artificial; los llamados niños de probeta; los trasplantes de órganos, alarde de la técnica moderna; las máquinas computadoras, verdaderos cerebros artificiales; la facilidad en las comunicaciones nacionales e internacionales y otros avances imposibles de prever hace sólo cincuenta y años, ha originado problemas que aún no encuentran solución satisfactoria en la ley, ni en la doctrina, ni en las Cortes. Además, las repercusiones de estos problemas, propiamente de derecho civil, hacia ramas del derecho público, son infinitas y deben comenzar a preverse por los juristas.

Estamos en el umbral del Siglo XXI. Debemos pensar en un derecho que sirva a la realidad que se avecina, en un Derecho civil del Siglo XXI. Debemos proyectar nuestras mentes hacia un derecho que abandone la fría división tradicional del

---

\* *Op. cit.*, pp. 287-292.

derecho en privado y público. Debemos enfrentarnos a la realidad de que lo que sucede en Asia repercute en todo el mundo; de que la América Latina no es un continente perdido que no interesa a Europa, y de que las soluciones económicas y políticas que se tomen en un país pueden tener repercusiones impensadas en un lugar lejano.

Reuniones como la presente son la base para que el mundo pueda ir resolviendo sus problemas. Aquí, en el seno de una reunión de derecho civil, pueden salir soluciones que beneficien a muchas naciones y, con ello, a la humanidad.

Estoy convencido de que la paz y el orden público únicamente se logran y se mantienen mediante el respeto de todos a la ley; pero esa ley debe ser producto de nuestra realidad social presente y no de un pasado que ya no responde a las exigencias de un mundo moderno. El derecho debe estar siempre al servicio de las necesidades del hombre, no el hombre estar sometido a un derecho que no recoge sus anhelos ni

refleja la realidad. El derecho, ha dicho Recasens Siches, es vida humana objetivada.

Al dar por concluidas las labores de esta "Semana Internacional de Derecho Civil", hago votos porque esta rama del Derecho, que tradicionalmente sólo regía las relaciones privadas pero que ahora tiene repercusiones en todas las ramas del Derecho e inclusive en la investigación científica, se convierta en el conjunto normativo que vincule a todos los hombres del mundo. El Derecho no es solamente necesario para mantener el orden y la paz social; el Derecho debe ser, además, el lazo de unión entre todos los países y los seres humanos que deseamos vivir en paz y armonía.

Cuando regresen a su hogar señores juristas y profesores de países hermanos, lleven nuestro mensaje de solidaridad y el ferviente deseo de todos los mexicanos de que sigamos viviendo en un estado de derecho, que es la única forma de vivir en paz y de construir un mundo mejor.

INFORME RENDIDO A LA COMISIÓN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN POR EL SEÑOR MINISTRO JUBILADO ARTURO SERRANO ROBLES, DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL, RELATIVO A LA VISITA QUE REALIZÓ A LA CIUDAD DE WASHINGTON, D.C. Y A LA CIUDAD DE WILLIAMSBURG, VIRGINIA, PARA VISITAR EL CENTRO JUDICIAL FEDERAL, LA OFICINA ADMINISTRATIVA DE LAS CORTES FEDERALES Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. 17, 18 Y 19 DE JULIO DE 1989\*

H. Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Presente.

En relación con mi visita al Centro Judicial Federal, a la oficina Administrativa de las Cortes Federales y a la Suprema Corte de Justicia, residentes en la ciudad de Washington; y al Centro Nacional para las Cortes Estatales con sede en la ciudad de Williamsburg, del Estado de Virginia, visita que realicé acompañado, indistintamente, por los señores licenciados Antonio Prado Núñez, Gustavo González Báez, Alejandro Díaz de León y Javier Treviño Cantú, funcionarios de nuestra Embajada en aquel país y que muy amablemente me sirvieron de traductores y de guías en tales ciudades, tengo el honor de rendir a esa H. Comisión de Gobierno el siguiente informe:

En el Centro Judicial Federal estuvimos los días 17, 18 y 19 del presente mes y fuimos recibidos y atendidos personalmente por los señores John C. Godbold y Charles W. Nihan, director y subdirector del Centro; Russeil R. Wheeler, Director de la División de Servicios Educativos Especiales; Thomas E. Willging, subdirector de la División de Investigación; Daniel L. Skoler, director de la División de Educación Continua y Capacitación, y Richard D. Fennell, director de la División de Innovaciones y Sistema de Desarrollo.

El citado día 19 también visitamos la Suprema Corte de Justicia, cuyas instalaciones recorrimos guiados por diversos funcionarios del Alto Tribunal, y fuimos orientados acerca de sus actividades por el clerk, señor Joseph Spaniol, y por el señor Rolad Goldstraw, asistente del director de Informática, quien

nos condujo al centro de cómputo para orientarnos objetivamente en relación con su funcionamiento. No fue posible entrevistar al señor Presidente por encontrarse fuera de la ciudad, ni al Marshal por estar enfermo, ni presenciar alguna sesión de la Corte por hallarse ésta en receso.

El día 20 del propio mes visitamos la Oficina Administrativa de las Cortes Federales, en donde el señor William Burchill, consejero general (que con tal carácter dirige dicha oficina) nos explicó el sistema de administración de las Cortes Federales y el funcionamiento de la Conferencia Judicial de los Estados Unidos.

Por la tarde del mismo día, y en compañía del señor licenciado González Báez, me trasladé a Williamsburg, ya que mi asistencia al Centro Judicial de las Cortes Estatales estaba programada para las diez de la mañana del día 21 y dicha ciudad se encuentra a cerca de tres horas de Washington. En el mencionado centro fuimos atendidos por el señor Edward McConnell, director del mismo, quien nos puso al tanto de los objetivos y funcionamiento del indicado Centro. En tal ocasión fungió como intérprete el señor Roberto Ortiz Rodríguez, abogado asistente de Puerto Rico y alto funcionario del propio Centro.

*Centro Judicial Federal:* Creado hace veinte años para el entrenamiento de funcionarios del Poder Judicial y para realizar labores de investigación, el Centro fue recibido con animadversión por dichos funcionarios, que consideraron que aquellas actividades constituían una intromisión en su actuación; sin embargo, como anteriormente era la Procuraduría de la República, parte del Ejecutivo, la que realizaba tales intervenciones, acabaron por aceptar que resultaba preferible que fuera una institución no ajena al desempeño del Poder Judicial la que interviniera. El tiempo y la autoridad moral alcanzada por el Centro han dado lugar a que, aunque sus resoluciones

---

\* *Op. cit.*, pp. 445-465.

no obligan a los jueces, para quienes son simples recomendaciones o sugerencias, sean tomadas en consideración y resulten determinantes. (\*)

Señala el espacio que las Cortes requieren para su debido funcionamiento, y el que resulte aprovechable en los edificios federales, de los que llevan un registro; reúne y almacena datos estadísticos, que son tomados en consideración por el Congreso Federal para la creación de nuevas Cortes. (\*)

Cuenta además de con su personal administrativo, con un grupo de abogados, investigadores, actuarios, sicólogos, economistas y sociólogos, veinticinco en total, aparte de contar también con quienes participan en la labor de enseñanza, que son jueces de amplia experiencia.

Suele realizar investigaciones a petición del Congreso, como, por ejemplo, la relativa a la posibilidad de acudir, en materia civil, a un árbitro en lugar de a un juez. Sobre el particular está efectuando el estudio concerniente para determinar la efectividad del sistema, aunque para ello acude particularmente a datos estadísticos: investigar en qué número de casos las partes aceptan voluntariamente el laudo arbitral; si las partes prefieren este sistema; si el mismo gusta a los abogados; si es más barato que el procedimiento judicial; si lleva menos tiempo que éste, etc. El resultado de este estudio seguramente influirá en lo que el Congreso resuelva al respecto.

---

\* El Congreso estableció que fuera administrado en forma independiente del Poder Judicial Federal, aun presupuestalmente porque así convenía a sus labores de investigación, y que fuera dirigido o gobernado por un Consejo integrado por el Presidente de la Suprema Corte, 5 jueces federales y el Director Administrativo de las Cortes Federales. El propósito general de su creación fue el constituir un centro de estudio capaz de formular recomendaciones para una mejor y más efectiva operación del sistema judicial norteamericano, particularmente en lo referente a:

- 1) operación administrativa de los tribunales (aspecto meramente mecánico del trámite);
- 2) estudio, diseño e implementación de programas educativos para jueces y empleados administrativos; y
- 3) sistema de computación.

(\*) La Federación se divide en 12 Circuitos y 94 Distritos; pero hay, además, un Circuito especial que se denomina "Circuito Federal", que conoce de determinado tipo de asuntos. Cada Estado cuenta con, cuando menos, una Corte Federal. El de California es un Circuito, el 9º, muy amplio, con 4 Distritos, que comprende desde Alaska hasta el Sur, Hawai y otros lugares. Se ha pensado en dividirlo, pero los jueces que lo tienen a su cargo se oponen a la división.

(\*) La conferencia Judicial de los Estados Unidos está integrada por el presidente de la Suprema Corte, que la jefatura, por el presidente de cada uno de los 13 Tribunales de Circuito y por un juez de Distrito de cada uno de los 12 Circuitos que cuentan con dichos Jueces, porque no los hay en el Circuito especial, llamado Federal. Se reúne dos veces al año, en la Suprema Corte, y trata los temas de interés para las Cortes; nombra Comités para atender esos asuntos (quienes forman parte de tales Comités no necesariamente son de los integrantes de la Conferencia Judicial; así, pueden ser Jueces de Distrito, Jueces de Circuito, abogados de la Barra y profesores de las escuelas de derecho). Tales Comités que pueden a su vez crear Subcomités, analizan las cuestiones de presupuesto, ética, servicios

El Centro también ha intervenido en el estudio de cuestiones sustantivas: el Congreso pidió a la Conferencia Judicial que pasara a dicho Centro cierto material para una investigación, y el resultado fue que el mencionado Centro recomendara la modificación de varios artículos de la ley sustantiva que contrariaban el procedimiento que se estimaba conveniente. (\*)

De acuerdo con la ley que lo regula, el Centro puede hacer recomendaciones directas al Congreso, pero siempre a solicitud de éste. Cuando espontáneamente genera alguna recomendación, la transmite a la Conferencia Judicial y ésta la plantea al Congreso.

Su función más conocida es la de educación y enseñanza a jueces y empleados, en salones de clase, mediante conferencias, o con el auxilio de videotapes. Algunas clases se imparten en las propias instalaciones del Centro (se llega hasta a otorgar becas para el traslado y estancia del interesado); otras en los estados. Los jueces de Distrito recién nombrados acuden al Centro para su capacitación, y lo hacen con gusto, con el propósito de aprender más, dada la amplitud de las materias de su competencia; desean estar al corriente en los cambios del derecho con motivo de las decisiones judiciales de los Tribunales de Circuito, y al efecto el Centro hace síntesis de dichas resoluciones y las hace accesibles para su consulta,

administrativos, seguridad, etc. (la oficina que visitamos, que es la "Administrativa de las Cortes Federales", proporciona datos y recomendaciones a la Conferencia). Formulado el presupuesto por el Comité relativo, por ejemplo, lo somete a la Conferencia, y si ésta lo aprueba, lo presenta al Congreso, ante el que comparece quien presida el Comité que lo formuló, para que lo defienda. El Congreso puede o no aprobarlo.

El Comité de Normas (de procedimiento) tiene 4 Subcomités que se encargan de elaborar normas para asuntos especiales; civiles, penales, de quiebras y de apelación. Son normas referentes al procedimiento legal, que la Conferencia Judicial puede establecer porque existe una ley del Congreso que la autoriza al efecto.

Los 4 Subcomités proponen esas normas al Comité, éste a la Conferencia y ésta a la Suprema Corte, la que debe enviarlas al Congreso a más tardar el primero de mayo. El Congreso tiene un plazo, que vence el primero de diciembre, para modificarlas o desaprobarlas; su silencio significa aprobación y entonces son publicadas y adquieren vigencia.

Cada Subcomité tiene un relator, que es un experto en el área del Subcomité correspondiente (casi siempre es un profesor de derecho) que es quien da forma a la norma y, si encuentra algún problema en cuanto a ella lo hace notar al Comité, "lo pone alerta" y hace sugerencias, las que también pueden venir del público o de la Barra, pero a través de dicho relator.

Las normas elaboradas por el Comité de Normas reciben publicidad para el efecto de que se formulen opiniones. Hay audiencias públicas, que celebra el presidente del Comité de Normas, el del Subcomité y aun el relator.

El código federal de procedimientos, civiles y penales, son así elaborados por el Poder Judicial y no por el Legislativo, con base en una delegación de facultades por parte de éste.

En el Subcomité Penal está un Subprocurador de Justicia que es quien generalmente comparece ante el Congreso a defender lo concerniente a su área de trabajo.

tanto más que en cuanto a cuestiones procesales y administrativas siempre hay cosas nuevas (cada Juzgado de Distrito puede expedir sus propias reglas de operación, que incluyen lo referente a número de copias, horarios de trabajo, etc.). Puede estimarse que el 95% de los jueces acuden a recibir preparación. Por regla general, primero se cubre el curso por video (cómo conducir un juicio, cómo integrar un jurado, a qué reglas debe atenderse acerca de las pruebas, etc.) y, después, durante una semana, directamente en el Centro, en el que se ven aspectos básicos de la organización judicial, cuestiones referentes a determinadas leyes, peticiones de prisioneros, ... Más bien, aspectos relativos a cómo juzgar. Estos dos cursos, el de video y el que se imparte directamente durante una semana, son particularmente para nuevos jueces; pero además se organizan reuniones por circuito en algún lugar turístico agradable, para los jueces que ya tienen experiencias, para que cambien impresiones sobre temas específicos.

Se está estudiando la conveniencia de ampliar la duración del curso.

Los maestros son otros jueces, ya experimentados, o profesores de las escuelas de derecho. La selección de las materias a enseñar se realiza a propuesta de un comité de jueces de Distrito y de apelación. Se procura cubrir la enseñanza en todo el país mediante conferencias.

La enseñanza por videotapes es, quizá, la más barata y tiene la ventaja de que permite reproducirla en un número ilimitado de copias que pueden adquirirse en cualquier momento; pero tiene el inconveniente de su monotonía cuando se aprovecha aisladamente, más es oportuna si se realiza en una audiencia numerosa y en presencia de un juez experto que pueda dar explicaciones sobre la materia y contestar preguntas.

Se publican libros y folletos relacionados con cuestiones administrativas y de procedimiento, y aun a propósito de temas sustantivos, lo que, según comentario del director señor Godbold, en algunas ocasiones son “moscas en las orejas” de los jueces, como ocurrió, por ejemplo, cuando se aclararon reglas procesales que habían sido mal interpretadas.

Es a través de su Dirección de Investigación que el Centro realiza gran parte de los estudios que lo llevan a formular recomendaciones, como aquellas que le permiten sugerir la unificación de los procedimientos que los jueces siguen libremente (en materia de acumulación, *verbi gratia*, que es optativa para el juzgador).

A una pregunta formulada al señor Thomas E. Willing, subdirector de tal División, acerca de si el Centro investiga también la conducta de los funcionarios judiciales, aquél respondió que sí, que se creó un sistema según el cual unos jueces revisan a otros (en aquél país se llama “jueces” tanto a los de distrito como a los de circuito) a través de inspectores que reciben las quejas, quienes, de estimarlo pertinente, consignan el caso al Consejo Judicial (\*) el que a su vez hace una recomendación a la Cámara de Diputados, la que puede seguir el

“impeachment” o juicio político. En la actualidad se están siguiendo dos, uno en Florida y otro en Mississippi.

Es tan independiente cada juez para seguir el procedimiento administrativo que considere pertinente, que para destacar tal circunstancia, resulta pertinente relatar el que ha “inventado” (así se dijo) un juez de Michigan que está siendo objeto de observación: el citado juez, que ha de resolver un juicio civil con participación de jurados, celebra, aunque sin que esto tenga trascendencia legal porque constituye una simulación, la audiencia correspondiente, en la que comparecen las partes, aportan pruebas y alegan, y el jurado emite su decisión. Las partes advierten las circunstancias del caso y “lo que les espera” si la audiencia llega a celebrarse ya legalmente, y optan por llegar a una transacción. Parece ser que el procedimiento está dando buenos resultados. Nos lo presentaron mediante un videotape.

Todos los jueces, independientemente de su categoría o jerarquía, son nombrados por el presidente de la República; son vitalicios y pueden retirarse, si lo desean, al cumplir 65 años de edad; pero su retiro puede ser parcial, pues de su voluntad depende continuar en el desempeño del cargo dedicados a atender el número y la clase de juicios que elijan, o retirarse por el tiempo que estimen pertinente y volver a sus funciones cuando les plazca. El señor John C. Godbold, director del Centro, juez retirado, me manifestó que está pensando en regresar al ejercicio de sus funciones. Quines se retiran siguen disfrutando del sueldo correspondiente al cargo, con todas las mejoras que se vayan presentando.

#### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Son nueve los “Ministros”, también nombrados por el presidente de la República vitaliciamente, con la aprobación del Senado, en la inteligencia de que es aquél quien designa, asimismo vitaliciamente, al presidente del Alto Tribunal, igualmente con tal aprobación.

Anualmente se reciben en la Corte alrededor de 4,800 o 5,000 asunto, de los cuales los ministros aceptan entre 160 o 180 solamente, según que planteen o no problemas de constitucionalidad o de interés nacional. Respecto de los no aceptados, queda firme la resolución del tribunal inferior.

Durante los dos períodos ordinarios en que al año laboran los ministros, sesionan dos semanas por mes, los lunes, martes y miércoles, cuatro horas aproximadamente al día.

Las mencionadas sesiones son propiamente de preguntas y respuestas, ya que las partes comparecen para ser interrogadas. En el extremo izquierdo de los señores ministros se sienta el Marshal, que es algo así como el maestro de ceremonias, que dirige la audiencia indicando la participación de las partes y señalándoles el tiempo de su intervención, y cuidando de que se proporcionen a los juzgadores los elementos que éstos requieran. Todo esto, desde luego, está sujeto a lo que los propios Ministros ordenen. En el extremo derecho se sienta el clerk, cuyas funciones equivalen a las de un Secretario de Acuerdos.

Los viernes de las indicadas semanas de trabajo los ministros, a quienes previamente se entregó copia de los asuntos

(\*) El Consejo Judicial está integrado por determinado número de Jueces de Distrito y de Apelación, más de 4 y menos de 12.

aceptados en su oportunidad, deliberan en privado y emiten su opinión (voto) por escrito. Si no hubiese unanimidad, el decano de los que forman la mayoría designa a quien vaya a escribir los argumentos; y lo mismo hace la minoría, con la correspondiente determinación de su decano. Una vez formulados los proyectos, el de la mayoría y el de la minoría, se distribuyen entre todos los ministros, quienes pueden cambiar de opinión o insistir en la ya expresada. Cada uno de ellos dice, por escrito, si está o no de acuerdo o formula sugerencias. Si el autor del proyecto decide hacerle cambios, los hace y vuelve a distribuir el proyecto. Es decir, los intercambios de opiniones se realizan por escrito. Una vez todos de acuerdo, se anuncia el voto públicamente, se leen el resumen y el veredicto.

De octubre a abril los Ministros escuchan los casos. En mayo y junio celebran las sesiones para anunciar los veredictos pendientes y tener reuniones con abogados de la barra.

Los recesos normalmente son a fines de junio o julio, pero la Corte no entra en receso mientras no resuelva todos los casos. Los Ministros regresan a la Corte en septiembre y durante el verano están pendientes de las demandas que llegan.

Creo pertinente transcribir los datos que el clerk Spaniol nos precisó, dictándonos:

“Se reciben aproximadamente 4,800 casos anualmente.

Cada caso es considerado por cada uno de los Ministros. Esta oficina (la del clerk) manda 100 a cada Ministro por semana, durante 51 semanas (menos navidad).

Competencia de la Corte:

Conflicto de tribunales, en decisiones; cuestiones constitucionales. Se revisan casos de corte inferiores.

En ocasiones algunos casos no se aceptan de momento en tanto se tiene más información.

Se seleccionan entre 150 y 175 para considerarlos; es el 3% de los casos que se reciben.

De éstos, todos los jueces (ministros) los ven completos, salvo que algún juez esté impedido por conflicto de intereses.

El presidente de la Corte también recibe y estudia los mismos expedientes.

48 horas después de escuchados los argumentos, se elabora la opinión, si el presidente de la Corte está en la mayoría, designa al ponente; si está en la minoría, será el decano de la mayoría quien lo haga.

Se requiere el voto de 4 Ministros para decidir que un caso se acepte, de los 4,800.

Los casos que no fueron seleccionados son denegados y prevalece la decisión del tribunal inferior.

Sólo los casos de demandas de un estado contra otro, pueden llegar directamente a la Corte. Estos generalmente son problemas de frontera.

El nombramiento del clerk depende del Pleno, y puede ser removido libremente (en forma indefinida).

Todos los documentos tienen que pasar por su oficina”.

La biblioteca de la Corte cuenta con 300,000 libros y 50,000 microfilms, y en ella hay dos terminales de los centros de cómputo que son propiedad de dos empresas privadas (LEXIS y NEXIS) que cobran el servicio de información según el tiempo que se emplee en la información. El almacén de datos que las computadoras de dichas empresas contiene, es

sorprendente, pues no hay consulta que quede sin respuesta. A las citadas terminales tiene acceso el personal de la Corte, el Congreso y los abogados de la Barra (forman ésta quienes, después de satisfacer determinados requisitos, alcanzan el reconocimiento de la Corte).

La propia Corte tiene un área de computación, pero se limita a registrar las opiniones, votos o proyectos, que recibe a través de sus correspondientes terminales, a imprimirlos y a distribuirlos. Una vez que en la sesión del viernes los ministros se ponen de acuerdo, indican a dicho Centro cuál opinión fue aprobada, la que, con las correcciones debidas, es registrada en la computadora y enviada a los talleres gráficos para su impresión. Durante la noche del mismo día en que la aludida opinión es aprobada, se imprime, y se distribuye en las primeras horas del día siguiente.

Aún después se hacen correcciones de edición, para hacer un libro que es preliminar, y, por fin, se hace el libro final: “United Status Reports”.

Como dato interesante cabe señalar que la construcción del fastuoso edificio de la Corte se inició en 1931 y se terminó en 1935, con un costo de \$9.7 millones de dólares. Se devolvieron al tesoro \$94,000 dólares porque se vivía la época de la depresión y se ahorró dinero.

En la actualidad se está estudiando la posibilidad de que los abogados postulantes puedan promover, desde su despacho, a través de una terminal conectada a la computadora del Poder Judicial, lo que les permitiría intervenir oportunamente cuando el término estuviera por vencerse, y evitarse el traslado al tribunal correspondiente; sin embargo, lo que los ha detenido, aunque esperan encontrar una solución pronta, es el problema de la firma que debe calzar tal promoción.

#### OFICINA ADMINISTRATIVA DE LAS CORTES FEDERALES

Es ésta precisamente la oficina que se encarga de definir el personal que debe trabajar en una Corte Federal, de señalar el número conveniente de trabajadores, su sueldo y los requisitos que deben satisfacer, aunque se limita a dar directrices, ya que son las Cortes las que deciden y manejan cotidianamente la administración, las que contratan y despiden libremente.

La Oficina Administrativa también interviene en lo referente a las instalaciones de las Cortes, recaba los datos estadísticos que sirven al Congreso para justificar la creación de una Corte, o que permite el aumento o la disminución del personal. Es el Congreso el que determina el número de jueces, pero la oficina indica el personal de apoyo que sea necesario (\*).

---

(\*) Cada Estado tiene, por lo menos, una Corte Federal; en California hay 4, lo mismo que en Nueva York en atención a su población. Existen 12 Circuitos (tribunales de apelación) y 94 Distritos (primera instancia) en el país; pero hay un Circuito Federal para todo el país (con él son trece en total) que conoce directamente, no en apelación, de demandas contra Estados Unidos y de casos de patentes y marcas; en éste no hay Juez de Distrito).



La competencia de esta oficina opera tanto acerca de los Circuitos como de los Distritos, pero es ajena a los asuntos administrativos de la Suprema Corte.

La política a seguir la marca la Conferencia de los Estados Unidos.

#### CENTRO JUDICIAL DE LAS CORTES ESTATALES

En la Ciudad de Williamsburg, Virginia, que data del año de 1616, se encuentra ubicado este Centro, en un edificio magnífico, diseñado funcionalmente, con una iluminación natural que llega a todos sus rincones. En marzo de 1971, dos años después de que el Congreso había creado el Centro Judicial para ayudar a los Tribunales Federales, se pensó en la conveniencia de establecer, a semejanza de aquél, uno que estuviera en condiciones de proporcionar educación judicial y asistencia técnica a las Cortes de los Estados. Se celebró una convención a la que concurren representantes de los tribunales de todo el país, barristas y miembros de diversos colegios de abogados, y los presidentes de la República (Nixon) y de la Suprema Corte propusieron el establecimiento del mencionado centro. Como resultado, la conferencia de los jueces estatales se reunió para determinar su mecanismo, y así, en julio del mismo año, el Centro inició sus actividades, aunque ubicado por lo pronto dentro del ya existente Centro Judicial Federal. Su financiamiento provino del Gobierno Federal y de instituciones privadas, sin que se hubiera previsto su futuro económico.

El señor Edward McConnell se unió al Centro en 1973, con el carácter de director, y de inmediato sentó las bases para establecer permanentemente su administración. Ahora los ingresos provienen de aportaciones del gobierno de cada Estado (que cubren una tercera parte del presupuesto), de becas del gobierno federal, de aportaciones de organizaciones privadas que constituyen el 35%), de cuotas que pagan los estados por la asistencia que le presta el Centro en su calidad de organismo de consultoría, de lo que se cobra por matrículas y se recibe de intereses sobre depósitos bancarios y por concepto de venta de libros que el propio Centro publica (lo que viene a cubrir el resto del citado presupuesto). En total, el ingreso anual viene a ser de diez millones de dólares.

Independientemente de las fuentes de ingresos antes señaladas, el Centro cuenta con un comité de negociantes y abogados privados que se encargan de encontrar otros ingresos.

El personal consta de 150 elementos, de los cuales 100 son profesionales: abogados, contadores, arquitectos, técnicos en computación, en administración, etc.

Según frase del mencionado director, el Centro viene a ser algo así como “un banco de servicios para los tribunales estatales, por lo que procura involucrarse en todas las operaciones de éstos”, lo que resulta complicado por la complejidad de los mismos, por su distribución geográfica y jurisdiccional y por su organización política.

Concreta sus tareas en cuatro áreas:

I. —De investigación de los problemas que enfrentan los tribunales, y diseño de su solución.

II. —De entrenamiento y educación de los jueces y del personal de los tribunales; se orienta acerca de la administración de éstos (de cómo reducir atrasos en el manejo de casos, por ejemplo).

III. —De “asistencia técnica o servicios directos”, que es consultoría respecto de problemas específicos de un Tribunal; y

IV. —Servicio informativo o acumulación de información, cuyo propósito es acumular información y compartir experiencias con todos los estados (para que nadie intente “inventar la rueda”, según frase objetiva del director). Se acude a la biblioteca y a un centro que se encarga de publicar todo lo que está pasando en los tribunales.

Se colabora con 8 organizaciones que a su vez ayudan a los tribunales, que son las siguientes:

1. —Conferencia anual de los presidentes de las Cortes Estatales;

2. —Convención de administradores de tribunales.

Estos cargos de administradores fueron creados por el Congreso en 1938 para que se encarguen del aspecto “gerencial y administrativo” de los tribunales, función que antes estaba a cargo del Departamento de Justicia Federal con los consiguientes problemas que se derivaban de la circunstancia de que tal Departamento forma parte del Ejecutivo, y el Estado es a veces litigante, es decir, es parte en los asuntos a resolver. Diez años fueron necesarios para desarrollar esta figura a nivel estatal, la que se estableció, en 1948, en New Jersey. Ahora cada Estado tiene su propia oficina, de manera que cada tribunal tiene su propio administrador, el que debe reportar sus actividades al administrador general del Estado o a su juez (que es lo más frecuente). En Nueva Jersey, por ejemplo, se reporta al presidente del Tribunal Supremo del Estado.

La Constitución de Nueva Jersey ha facultado al Juez presidente del Tribunal Supremo para promulgar reglas procesales; y al director administrativo para la administración y gerencia de los tribunales más grandes de toda la Unión.

3.—Asociación de Jueces Americanos.

4.—Conferencia Nacional de Tribunales Metropolitanos, que se integra con los jueces de los 90 tribunales más grandes de toda la Unión.

5.—Colegio Nacional de Jueces de Sucesiones.

6.—Asociación Nacional de Jueces Femeninas.

7.—Asociación Nacional de Personal de Administración de Tribunales.

8.—Asociación Nacional de Personal de Administración de Tribunales de Apelación.

El administrador decide cuándo toma vacaciones el Juez y por qué tiempo, según reglas pre-establecidas; el horario de trabajo, etc. Anteriormente el Juez creía que no tenía que rendirle cuentas a nadie. Ahora sólo es libre en cuanto a emitir decisiones judiciales.

Los jueces estatales son nombrados por cuatro o cinco años, en algunos estados por elección popular y en otros por el Ejecutivo o el Legislativo, según el caso.

El Centro editó el Benchbooks, guía para todos los jueces, que, además de orientarlos en lo referente a todo el

procedimiento, les indica desde cómo abrir la sesión hasta cómo cerrarla.

Asesora a todos los abogados que deseen su orientación, a cambio de una cuota anual de cincuenta dólares, y les indica, por ejemplo, qué recurso deben interponer en determinado caso.

La República de Argentina está, en la actualidad, celebrando un contrato con el centro para que éste se encargue de organizar todo su sistema judicial y de vigilar su funcionamiento. Cinco años durará la vigencia del contrato, renovable por cinco más. Esto requerirá, según se nos explicó, de

un examen profundo de toda la legislación argentina a fin de no incurrir en contradicción con ella.

Al Centro acuden estudiantes, por el tiempo que éstos deseen, para conocer el procedimiento judicial.

Considero que la narración precedente resume el resultado de mis visitas a los Centros Judiciales y a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Muy atentamente.

LIC. ARTURO SERRANO ROBLES  
Director del Instituto de Especialización Judicial  
31 de julio de 1989

## 2. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ. AÑO 1990\*

### INFORME DE LABORES 1990

Dentro del marco de la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, rindo el informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al período que abarca del 1° de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1990.

### DECESOS DE MINISTROS

El 20 de enero del año en curso ocurrió el deceso del señor Ministro jubilado Adalberto Padilla Ascencio, quien asumió el cargo en este Alto Tribunal el 27 de junio de 1961, quedando adscrito a la Cuarta Sala, donde prestó sus servicios hasta el 29 de junio de 1967, fecha en que obtuvo su retiro forzoso.

El 1° de marzo hubo de lamentarse el sensible fallecimiento del señor Ministro jubilado Euquerio Guerrero López. El señor Ministro Guerrero asumió el cargo, como numerario el 20 de octubre de 1970, fecha en que quedó adscrito a la Cuarta Sala; a partir del 2 de enero de 1974, hasta el 2 de marzo de 1976 fue presidente de este Alto Tribunal del que se retiró voluntariamente en virtud de haber sido designado candidato a Senador de la República por el Estado de Guanajuato. En sesión pública solemne celebrada el 20 de marzo de 1990 el Tribunal Pleno rindió homenaje póstumo al citado ex-presidente de este Alto Tribunal, con la presencia de todos

los Ministros Numerarios y Supernumerarios, de algunos Ministros jubilados y de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, funcionarios y empleados del Poder Judicial Federal, y familiares del desaparecido Ministro. Los señores Ministros Salvador Rocha Díaz y Ramón Canedo Aldrete, jubilado, pronunciaron emotivas oraciones fúnebres.

### RETIRO DE MINISTROS

El señor Ministro Ernesto Díaz Infante solicitó su retiro voluntario con efectos a partir del 1° de febrero de 1990. El señor Ministro Díaz Infante prestó sus servicios al Poder Judicial Federal durante casi 30 años como Secretario de Estudio y Cuenta de Juzgado y de esta Suprema Corte, Juez de Distrito, Magistrado de Circuito y Ministro de este Alto Tribunal, sucesivamente.

El 24 de mayo el Tribunal Pleno despidió en sesión pública solemne al señor Ministro Francisco Pavón Vasconcelos, quien llegó a la edad límite para permanecer en activo. El Ministro Pavón venía fungiendo como presidente de la Primera Sala de este Alto Tribunal y su ausencia constituye una irreparable pérdida para la judicatura mexicana, ya que es un connotado tratadista de derecho penal, reconocido nacional e internacionalmente, y sus intervenciones tanto en la Sala como en el Tribunal Pleno siempre pusieron de manifiesto sus profundos conocimientos en todas las ramas del derecho.

### LICENCIAS

El señor Presidente de la República, con aprobación del Senado, tuvo a bien otorgar una licencia al señor Ministro Jorge Carpizo Mac Gregor, hasta por el término de 2 años con efectos

---

\* *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente señor Lic. Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1990. Primera Parte, Pleno, Editorial Themis, México, 1990, pp. 51-60.*

a partir del 4 de junio de 1990, para estar separado del cargo de Ministro Numerario de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que estuviera en posibilidad de presidir la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano de nueva creación que forma parte del Poder Ejecutivo.

#### NUEVOS MINISTROS

A cambio de las ausencias que sufrimos de los mencionados Ministros Díaz Infante, Pavón Vasconcelos y Jorge Carpizo Mac Gregor, han venido a enriquecer a este Tribunal, con su experiencia, capacidad y sólida formación jurídica:

El señor Ministro Ignacio Magaña Cárdenas, quien fue designado Numerario propietario en sustitución del Ministro Ernesto Díaz Infante; la señora Ministra Clementina Gil de Lester, que pasó de la Sala Auxiliar a ocupar la vacante que se produjo por la jubilación del Ministro Pavón Vasconcelos; el señor Ministro Supernumerario Antonio Llanos Duarte pasó a ocupar interinamente la vacante producida por la licencia concedida al Ministro Numerario Jorge Carpizo Mac Gregor; el señor Ministro Miguel Ángel García Domínguez fue nombrado Ministro Supernumerario en sustitución de la Ministra Gil de Lester; y, por último, el señor licenciado Luis Gutiérrez Vidal, Magistrado de Circuito de este Poder Judicial Federal, fue nombrado Ministro Supernumerario interino, en la vacante que dejó el Ministro Antonio Llanos Duarte.

En sesión del 10 de julio del año en curso tuve el honor de imponer la toga y el birrete a los nuevos Ministros, signos de su alta investidura.

#### RELACIONES LABORALES

Continúan siendo cordiales las relaciones entre el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de la Federación y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trato franco y armónico, en un plano de respetuosa comprensión de los problemas y obligaciones de ambas partes, ha permitido solucionar satisfactoriamente las divergencias que han llegado a presentarse.

En el informe correspondiente al año próximo pasado hice saber que, por diversas razones, no había podido funcionar la Comisión Substanciadora, encargada de tramitar los expedientes relativos y de emitir un dictamen respecto de los conflictos que se suscitan entre el Poder Judicial Federal y sus servidores. Ahora me es particularmente satisfactorio informar que ya está funcionando en forma regular la citada Comisión Substanciadora y que en este año se han resuelto varios conflictos laborales.

#### COMPOSICIÓN DEL INFORME DE LABORES PARA EL AÑO DE 1990

Por acuerdo del Tribunal Pleno el Informe de labores correspondiente al año judicial que se inicia el 1º de diciembre de 1989, y que concluye el 30 de noviembre de 1990, a propuesta del presidente de la Suprema Corte y del Ministro inspector

del Semanario Judicial de la Federación, sufre un cambio sustancial que es necesario destacar por su trascendencia.

Ciertamente, dado el atraso que sufrían en su publicación el Semanario Judicial de la Federación y la Gaceta, los volúmenes correspondientes a los informes de los Presidentes de la Suprema Corte y de las Salas no comprendía solamente un informe acerca de las actividades administrativas del Poder Judicial Federal y comentarios sobre las tesis jurídicas más importantes sustentadas durante el año, sino también la publicación de todas las tesis jurisprudenciales y aisladas importantes, sustentadas por el Tribunal Pleno y por las Salas de este Alto Tribunal. Es decir, en este último aspecto y por la razón ya apuntada, los citados informes de labores con el tiempo vinieron a sustituir a las publicaciones oficiales que por ley deben contener los criterios y precedentes jurisprudenciales obligatorios, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los Tribunales Colegiados de Circuito. Sin embargo, es de destacarse que, gracias a la dinámica labor desarrollada por el Ministro Ulises Schmill Ordóñez, tanto la Gaceta como el Semanario Judicial de la Federación estarán al corriente, a más tardar, en los primeros meses del año entrante, por lo que en el presente informe de labores y de manera transitoria, sólo se incluirán, para su publicación, los rubros de las tesis con los datos necesarios para su localización en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta, en su caso, ya que los Ministros de este Alto Tribunal consideramos que la consulta de las jurisprudencias y de los precedentes debe hacerse en las publicaciones que legalmente son los órganos oficiales de difusión de dichas tesis, y que era indebido que el Informe anual de labores las sustituyera.

#### REFORMA ADMINISTRATIVA MODERNIZACIÓN DE LAS BASES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Por acuerdo de la Comisión de Gobierno y Administración, y con el fin de proceder a la modernización de las bases jurídico-administrativas del Poder Judicial de la Federación, y en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se recurrió a expertos en organización administrativa para que hicieran un análisis crítico y objetivo de las diferentes direcciones y estructuras existentes en este Alto Tribunal. Al efecto se contrató a los peritos o expertos necesarios, ajenos al Poder Judicial Federal, para que pudieran, con absoluta independencia y objetividad, presentar su diagnóstico acerca de la situación actual del manejo de los recursos humanos, financieros y materiales de este Poder.

Es natural que toda reforma y proceso de cambio encuentre resistencia, aun cuando existan criterios sobre la inaplazable necesidad de realizar tales reformas y cambios, y es posible que el planteamiento de reformas al sistema que se viene siguiendo en este Tribunal, también la encuentre; pero es indispensable vencer dicha resistencia para proceder a la reorganización de todas las áreas de la Suprema Corte a fin de que ésta esté en aptitud de enfrentar los problemas que implica la justicia federal en el umbral del siglo XXI.

Hace pocos meses que se terminaron el estudio y el diagnóstico administrativo que permiten conocer los proble-

mas de la administración analizada y si bien las conclusiones de los expertos son difíciles de aceptar, debe convenirse que ponen al descubierto obstáculos, obsolescencias, duplicidades, imprecisiones, ineficiencias y toda una serie de defectos en el sistema, que es necesario corregir.

El diagnóstico, obtenido del estudio y análisis de la organización y funcionamiento administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha permitido obtener conclusiones derivadas del análisis de los órganos de regulación, de control, de apoyo administrativo y de apoyo institucional, así como de las funciones de los sistemas que respaldan las actividades sustantivas del Poder Judicial de la Federación.

Estas conclusiones permiten prever cuáles serán los resultados de las actuales tendencias, organización y operación de la Suprema Corte de Justicia en caso de continuar el sistema que actualmente prevalece. Es decir, si no se adoptan decisiones para introducir las reformas y adecuaciones que son necesarias, la estructura administrativa no podrá alcanzar el desarrollo indispensable para apoyar, con eficacia y eficiencia, el funcionamiento de la institución, no sólo en lo administrativo sino también en la satisfacción de los requerimientos de impartición de justicia, que constituyen la función primordial y la razón de ser del Poder Judicial Federal. Esto es, si el sistema por las circunstancias que las indicadas conclusiones señalan, entorpecen la impartición de una justicia pronta y expedita, debe ser reformado, ya que la forma debe estar siempre al servicio del valor cuya realización se persigue. La misión primordial, quizá única, del Poder Judicial, es impartir justicia a través de la sentencia justa y oportuna, por lo que los medios que para lograr tal fin se empleen no pueden ser un obstáculo para hacerlo realidad plenamente. Jamás el medio debe desviar el logro del fin.

Las conclusiones que se han obtenido fundamentan, pues, la necesidad inaplazable de una estrategia que lleve a cabo el proceso de modernización administrativa. En la medida en que se decida profundizar en la adecuación de los sistemas de apoyo en el máximo Tribunal, se podrán contrarrestar los efectos negativos de las tendencias que se observan en la actualidad.

Precisamente para atender a tal necesidad y encontrar la solución a las deficiencias o fallas mencionadas se ha creado una comisión de cinco Ministros para que se avoque a los estudios e investigaciones necesarios, de manera que esté en condiciones de proponer al Tribunal Pleno las medidas que considere pertinentes.

#### COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS

##### Programas Generales

Estos programas tuvieron el propósito, establecido desde la creación de la Coordinación, en particular, de superar una etapa de transición en el manejo de la jurisprudencia, así como el de crear rápidamente un acervo ordenado, completo y confiable de precedentes susceptibles de sistematización mediante la aplicación automática de un apropiado léxico catalográfico confeccionado por la Coordinación.

El programa relativo a la quinta Época continuó sin alteraciones y está próximo a concluir. A continuación se presentan los datos que muestran la actividad desarrollada por los abogados adscritos a dicha área durante el año de 1990.

Mes	Tesis Estudiadas para Selección	Tesis que no Ameritan Captura	Tesis Seleccionadas para Someterse a Captura y enviadas al Centro de Computo
Enero	902	482	420
Febrero	2247	1425	822
Marzo	450	279	171
Abril	1809	1372	437
Mayo	2226	1465	761
Junio	1332	917	415
Julio	889	607	282
Agosto	449	347	102
Septiembre	1790	724	1966
Octubre	448	173	275
Total	12542	7791	4751

El programa de precedentes, léxico y catalogación, mantiene los objetivos señalados desde su creación.

Con el propósito de uniformar criterios para la clasificación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis se dio a la tarea de recuperar las expresiones que han consagrado el uso y nuestras prácticas judiciales, y elaboró un léxico catalográfico de lenguaje semiabierto.

La identificación catalográfica que el mencionado léxico proporciona será de invaluable ayuda para detectar contradicciones de tesis. Además, mediante dicho léxico será posible lograr una fácil información jurisprudencial.

Las expresiones consignadas en el léxico han sido derivadas de los materiales producidos por el Poder Judicial Federal en su diaria tarea de administrar justicia, que son de la más diversa índole, y pretenden abarcar toda la gama de la problemática que enfrenta este poder. Se analizaron un sinnúmero de ejecutorias. El Semanario Judicial de la Federación fue cuidadosamente revisado, así como sus Apéndices. Igualmente, lo que resulta obvio, se tomaron en cuenta la legislación relativa al amparo y la doctrina. Se consideró este material en sus diversos momentos y modalidades: amparos directos e indirectos, amparos en revisión; substanciación de reclamaciones, quejas e incidentes en todas sus instancias. Pues bien, de este material se dedujo el conjunto de expresiones que, sin ninguna pretensión, bien podemos denominar "léxico básico del discurso judicial".

La deducción y elaboración de este léxico tomó como criterios maestros la persistencia y la estabilidad semántica de las expresiones usadas en nuestros fallos. La deducción fue laboriosa. Primeramente, se seleccionó y capturó en un banco

de datos el “discurso” judicial en todas sus modalidades. Una vez eliminadas las expresiones del “thesaurus negativo” se pidió a la máquina que seleccionara las palabras que ocurrieran en los fallos, por arriba de un determinado coeficiente de frecuencia. En un segundo momento se procedió a seleccionar expresiones que designaran clases de cosas, esto es, que fueran susceptibles de nombrar conjuntos de cosas o acciones. Después se eliminaron aquellas expresiones que no pudieran, sin conducir a confusiones, designar, clasificar o señalar textos del fallo o tesis. Concluida esta etapa se procedió a ordenar y a depurar las expresiones. Dicha ordenación comenzó por una agrupación provisional por materias. La depuración consistió, básicamente, en la eliminación de falsas sinonimias, de expresiones superfluas y de errores manifiestos. En la depuración de dichas expresiones se tomó en cuenta el valor semántico que la estabilidad y el uso reiterado de una expresión proporciona. Para tal efecto se tomaron como punto de partida las definiciones y los significados atribuidos por el propio Poder Judicial Federal a las expresiones en cuestión.

Como puede observarse, en este léxico no se “sustituyen” las expresiones usadas por nuestra judicatura; únicamente se depuran y ordenan las consagradas por el uso y las prácticas judiciales. Estas expresiones no son sino la manifestación de un léxico largamente consolidado.

Las voces que componen el léxico no son una innovación; constituyen el repertorio básico de vocablos en que se ha expresado el Poder Judicial. El listado no es un nuevo catálogo de voces; no es una propuesta más o menos innovadora de un criterio alternativo de clasificación. Las voces han sido recuperadas de materiales producidos, en diferentes épocas y por diversas instancias, por los Tribunales de la Federación. En este listado no existen voces que no hayan sido obtenidas del discurso judicial.

Esta recuperación sistemática del discurso judicial dio por resultado un catálogo de descriptores del cual es posible obtener los criterios de ordenación establecidos por nuestros Tribunales Federales para una clasificación uniforme de la jurisprudencia.

Con motivo de la reestructuración de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, las diferentes secciones, Penal, Administrativa, Civil Laboral y Común, comenzaron a funcionar en el mes de mayo pasado, para la unificación de voces y la investigación de posibles contradicciones.

Durante el presente año, hasta el mes de noviembre, inclusive, la Coordinación ha recibido un total de 6,921 tesis aisladas y 281 tesis de jurisprudencia, remitidas por el Tribunal Pleno, por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito del Distrito Federal y de provincia.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, CON MOTIVO DE SU REELECCIÓN COMO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2 DE ENERO DE 1990\*

Señoras y señores Ministros:

Nuevamente he sido honrado con el voto mayoritario para ocupar un año más la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia. Mucho agradezco la nueva prueba de confianza y trataré de demostrar ser merecedor de ella.

El sendero a recorrer durante 1990 no será fácil, pero está claro. Debemos redoblar esfuerzos tanto en el aspecto jurisdiccional como en el administrativo.

Por lo que atañe a nuestra función primordial, no podemos desconocer que durante 1989 el Tribunal Pleno despachó menor número de asuntos que los fallados durante 1988, a pesar de haber celebrado más sesiones públicas. La complejidad de los asuntos ameritó un estudio profundo que llevó mayor tiempo, pero sin lugar a duda habría que...estudiar qué nuevos métodos debemos adoptar para procurar incrementar el despacho del Pleno y así evitar que pueda presentarse el espectro del rezago. Entre las soluciones posibles existe la propuesta hecha por un grupo de Ministros consistente en un cambio en la forma de designación de Ministro ponente, atendiendo a la materia y no al turno, como ocurre en la actualidad. Además, habrá que coordinar la formulación de proyectos para que en la misma sesión se listen aquellos que traten leyes o temas iguales, y así establecer las tesis de jurisprudencia que permitan enviar un importante número de asuntos a las Salas.

Por otra parte, es indiscutible que el crecimiento del Poder Judicial Federal ha hecho que los requerimientos...en lo administrativo se hayan multiplicado, sigue siendo de primordial importancia reforzar y reorganizar las diferentes direc-

ciones administrativas. Como un apoyo fundamental en el reforzamiento y reorganización es indispensable seguir adelante con la automatización, sobre todo en lo referente a programación y presupuestación. Todo desarrollo en el aspecto administrativo debe contar con el soporte de un estricto control presupuestal, lo cual podrá lograrse con observar cómo se comporta el gasto en cada uno de los centros de costo. Además, la Comisión de Gobierno y Administración tendrá que analizar, estudiar y adoptar los métodos y sistemas que aconseja la técnica moderna para lograr que el presupuesto de egresos sea aplicado con la mayor eficiencia, lo cual redundará en bien de la impartición de justicia.

Por último, y sin que ello implique que considere que sólo éstas sean las únicas metas que debemos fijarnos para 1990, habrá que estudiar la conveniencia de expedir un nuevo reglamento interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en él plasmar las normas que contengan los nuevos y modernos procedimientos que se han venido practicando bajo el nombre de "acuerdos plenarios".

Señoras y señores Ministros:

1989 fue un año que dejará, una profunda huella en la historia del Poder Judicial Federal. Así como 1989 fue un año de cambios tanto en materia judicial como en la administrativa, 1990 tendrá que ser un año en que aprovechemos las experiencias vividas, enmendemos los errores y sigamos adelante en lo que ha probado ser positivo. Yo me comprometo a desarrollar...un esfuerzo redoblado para lograr los objetivos señalados. Cerremos filas; olvidemos lo que nos pudiera dividir y juntos trabajemos en bien de México.

Muchas gracias

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Año de 1990, *op. cit.*, pp. 313-316.





CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
EN LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD REGIOMONTANA.  
23 DE FEBRERO DE 1990\*

LA REFORMA JUDICIAL Y LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA

Al tratar de enfocar algunos aspectos importantes de la reforma constitucional en punto al Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuyo tan extensos que podrían ser motivo de una obra que rebasaría el objetivo modesto de esta plática, vinieron a mi mente dos de los más importantes, como son el rezago y el papel de la Suprema Corte en el Siglo XXI.

Para entender cabalmente la trascendencia histórica y real de las reformas constitucionales citadas, considero necesario partir de la controversia que se suscitó en el siglo pasado acerca del amparo judicial sin pretender profundizar en ella.

Al poco tiempo de aplicación efectiva de la Ley de Amparo de 1861, se consideró necesaria su sustitución por otra que subsanara los defectos que la práctica había puesto al descubierto. Con ese motivo el *Secretario de Justicia del Presidente Juárez, Don Ignacio Mariscal, el 30 de octubre de 1868 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva ley de amparo*, con varias innovaciones, entre las que la de más trascendencia era, sin lugar a dudas, la prohibición absoluta de que pudiera interponerse el juicio de amparo contra resoluciones de los jueces federales, como lo admitía la Ley de Amparo de 1861, y la determinación de que, respecto de los jueces y tribunales locales (artículos 23 a 27 del proyecto), sólo procediera el juicio de amparo contra sentencias definitivas por violaciones directas a la Constitución y siempre que la consumación de la providencia respectiva no pudiera

evitarse por alguno de los medios judiciales que las leyes secundarias dispusieran.

Ese aspecto del proyecto, el del amparo judicial, fue el que originó los más enconados debates, los artículos 23 a 27 del citado proyecto pasaron a ser los artículos 8° a 10° del dictamen favorable de las comisiones relativas de la Cámara Legislativa, las que aceptaron la propuesta en el proyecto, pero debido a las discusiones tan acaloradas que se suscitaron, las mencionadas comisiones presentaron un nuevo texto del artículo 8°, que decía categóricamente: “No es admisible el amparo en los negocios “judiciales”. Esta redacción obedeció a que en el Congreso triunfó la opinión de que admitir la procedencia del amparo en contra de las resoluciones de los Poderes Judiciales locales violaría la autonomía, o “soberanía” como se le calificó, de los Estados.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, mediante resolución dictada el 29 de abril de 1869 en un asunto promovido por el licenciado Miguel Vera, declaró inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo. Esta decisión de la Suprema Corte inició la etapa llamada por algunos como de “consolidación” del juicio de amparo, que sin lugar a dudas fue definitivo en virtud de que abrió la posibilidad de promover el juicio contra resoluciones judiciales, primero por violaciones directas a la Constitución y después respecto de la “inexacta aplicación” de las normas legislativas ordinarias.

Como mexicano y presidente de la Suprema Corte de Justicia, es para mí motivo de gran orgullo asentar aquí que la resolución de la Suprema Corte declarando inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869, hizo que el Congreso Federal iniciara un procedimiento de responsabilidad política en contra de los magistrados que habían votado tal resolución y que el procedimiento no se llevara adelante por la oposición de la propia Suprema Corte de

---

\* *Op. cit.*, pp. 327-343.

someterse al Congreso. En la comunicación de la Suprema Corte fechada el 17 de mayo de 1869 y suscrita por su Presidente, el ilustre Ignacio Ramírez, se dijo al Poder Legislativo que “Si la Corte tiene facultad constitucional (y a nadie le es lícito negar que la tiene), de declarar en un caso dado que no se aplique, una ley del Congreso, porque es contraria a la Constitución sería un contrasentido, una monstruosidad manifiesta, que el Congreso juzgase a la Corte por esas declaraciones. Entonces la facultad de la Corte no sería facultad, sería, sí, un lazo que la Constitución le tendía para obligarla a hacer una declaración que después sería calificada como delito”.

Durante el siglo pasado, y hasta la expedición de la Constitución de 1917, el fallo dictado en el amparo de Miguel Vera declarando inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía el amparo judicial, aunque resultaba un adelanto, dejó en pie el problema de su extensión y naturaleza, así como el de la determinación exacta de los casos en que procedía el citado amparo judicial. Al respecto pueden distinguirse tres corrientes o posturas.

La primera corriente fue la que estimó que el amparo procedía en contra de sentencias judiciales, cuando en ellas se hubiera violado directamente una norma constitucional en alguna de las tres hipótesis previstas en el artículo 101 de la Constitución de 1857 (artículo 103 de la Constitución Federal de 1917); o sea, cuando se hubieran violado derechos o garantías individuales, o cuando la violación de derechos provenía de la invasión de competencias de las autoridades locales a las federales, como ya hemos visto, el principal exponente de esta postura fue Ignacio Mariscal, como se desprende de la iniciativa de nueva Ley de Amparo de 1868, que no se aceptó por el Poder Legislativo en que la mayoría de sus integrantes optó por la prohibición total del amparo judicial.

Una segunda posición fue la que adoptaron Ignacio L. Vallarta y varios abogados, entre ellos algunos Magistrados de la Suprema Corte, que admitía la procedencia del juicio de amparo en contra de resoluciones judiciales, tanto por violaciones directas a los derechos o garantías individuales como por indebida aplicación de leyes ordinarias, pero limitándose a la materia penal. El ilustre presidente de la Suprema Corte sostenía que el juicio de amparo en materia judicial sólo procedía cuando se trataba de proteger los derechos del hombre, pero no los de carácter civil porque el artículo 14 constitucional se refería únicamente a las personas y no a los negocios civiles, ya que sólo en un proceso penal podía hablarse de que el acusado fuera juzgado y sentenciado.

La tercera corriente, o postura, era la de aquellos que consideraban que el artículo 14 constitucional establecía un derecho o garantía general para reclamar todas las resoluciones judiciales en las cuales se hubiera aplicado en forma “inexacta” (indebida o incorrectamente las disposiciones de las leyes secundarias, en especial las de carácter local). Dentro de esta corriente se encontraba Miguel Mejía, autor del conocido libro “Errores Constitucionales” publicado en 1886, y varios abogados como Alfonso Lancaster Jones, quien patrocinó el juicio de amparo promovido por Larrache y Compañía y en el que Ignacio L. Vallarta sostuvo la tesis que ya resumimos como la segunda postura relativa al amparo judicial. Esta ter-

cera postura, u opinión, fue la que a la postre triunfó. Esta superficial revisión de la controversia que suscitó el amparo judicial durante el siglo pasado nos permite entender por qué la labor de la Suprema Corte de Justicia se volvió agobiante, pues el aumento desmedido de juicios de que conocía era debido, principalmente al amparo en materia judicial que, como señalaba Emilio Rabasa, había convertido en imposible la tarea del más Alto Tribunal.

Sin detenernos en el importante período de 1869 a 1912, pasaremos, al Constituyente de Querétaro, en el que la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal fueron motivo de prolongados debates, y de los que uno de los más importantes fue precisamente el relativo a la conveniencia de conservar el amparo en materia judicial. Don Heriberto Jara y Don Hilario Medina sostuvieron que era necesario otorgar a los tribunales y a los jueces locales la facultad de resolver en definitiva las controversias en las cuales se aplicaran disposiciones de carácter legal, pues de lo contrario, como había sucedido, se perdería la autonomía judicial de las entidades federativas.

En la exposición de motivos del proyecto de constitución que envió el Primer Jefe al Congreso Constituyente, había un párrafo, ya muy conocido, que decía: “...el pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para liberarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno a 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 dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación”.

La mayoría de los diputados constituyentes consideró que como durante el porfiriato los jueces y tribunales locales se habían convertido en instrumentos ciegos de los gobernadores, era más grave el problema del caciquismo local que el de la centralización judicial o la supuesta violación a la “soberanía” o “autonomía” de los Estados. El proyecto del artículo 107 constitucional que discutió el Constituyente de Querétaro se aprobó por 139 votos a favor de la afirmativa contra 4 votos de Jara, Medina, Meza y Ramírez.

La exposición anterior, así sea sucinta, nos facilita entender uno de los motivos del rezago crónico en la Suprema Corte de Justicia y por qué se ha buscado afanosamente cómo resolverlo durante casi 70 años.

En efecto, para Rejón, Otero y los demás creadores de nuestro amparo —con antecedentes que pueden remontarse a la Real Audiencia de la Nueva España— la función primaria que atribuyeron a los órganos del Poder Judicial Federal fue la de tutelar los derechos del hombre e impartir justicia.

El Acta de Reformas insistió en la defensa de la “libertad, seguridad, propiedad e igualdad”, no sólo frente a los actos de autoridades federales, sino también a los de los Estados. Por eso se ha dicho, con razón, que en nuestro país el Poder Judicial Federal se desarrolló históricamente con la mira principal de hacer justicia al pueblo y de proteger los derechos humanos, antes de la de interpretar las leyes o mantener determinados principios de técnica jurídica. Esta afirmación aún es válida para todos los juzgadores federales.

Así, puede hablarse de una continuidad histórica que se inicia en el siglo pasado. A partir de 1847 la organización de la justicia federal ha estado ligada estrechamente al juicio constitucional y a su evolución. Por este motivo, al ampliar el amparo su esfera de acción y hacer posible el examen de la legalidad de todos los actos de autoridad, el Poder Judicial Federal también ha tenido que variar en su estructura para hacer frente a un trabajo cada vez mayor y más diversificado. Piénsese en cómo ha ido adquiriendo gran relieve el control de la administración pública y el examen de la legalidad en todas las materias judiciales y en las controversias obreras y agrarias.

Además, piénsese en cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a concentrar tres funciones distintas que en otros países desempeñan tres órganos diferentes, como lo son las del Tribunal Constitucional, el Tribunal de Casación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Consejo de Estado.

Pues bien, dentro de este marco general destaca la enorme importancia de las reformas relativas a la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicadas en el Diario Oficial de 19 de febrero de 1951. Estas fueron inspiradas en los proyectos de ley de 1944 y 1945 y en la reforma llevada a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica en 1891, por la cual fueron creados los Tribunales Federales de Apelación de Circuito con el propósito de aliviar a la Suprema Corte de aquel país del gran número de asuntos que llegaban a su conocimiento. Los Tribunales Colegiados de Circuito vinieron a constituir en México un nuevo órgano en la estructura del Poder Judicial Federal, además de los tres que habían existido desde la Constitución de octubre de 1824.

Con anterioridad a 1951 la Corte tenía encomendada la imposible labor de resolver —además de otros asuntos importantes— la totalidad de los amparos directos y la de los recursos de revisión que le llegaban de todo el territorio de la República, además de los recursos de revisión fiscal en contra de fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para lograr la desaparición del rezago de la Suprema Corte solamente podía haber tres soluciones.

La primera habría consistido en restringir la procedencia del juicio de amparo, solución contraria a lo acordado por el Constituyente de Querétaro y a la finalidad de la justicia federal mexicana, desde sus orígenes, de proteger, con amplitud las garantías individuales.

La segunda solución habría sido aumentar el número de Salas de la Suprema Corte, como se hizo en el año de 1934, en que se creó la Sala de Trabajo; pero esta medida resultaba contraria a los principios del Constituyente de Querétaro, que consideró que la Corte Suprema debía funcionar siempre en Pleno, además de que el número de Ministros ya había llegado a 21 y era inconveniente que continuara aumentando. Otero ya había advertido lo incorrecto de un número grande de magistrados.

La tercera solución consistió en crear un nuevo tipo de tribunal de amparo: el Tribunal Colegiado de Circuito.

En la Sesión de la Cámara de Diputados de 21 de noviembre de 1950, las comisiones en puntos constitucionales examinaron la iniciativa del Presidente de la República

Miguel Alemán y expresaron en su dictamen que habían escuchado a maestros de la Universidad, abogados, asociaciones profesionales y otros grupos representativos de la opinión nacional, por lo que concluían que era “plausible el propósito que anima el proyecto de reformas del Ejecutivo para no restringir el juicio constitucional de garantías ...y que es por medio de una redistribución de poderes entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación como puede lograrse que ese rezago en la Suprema Corte desaparezca”.

El mismo dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados concluyó que fue “reservada a la Corte la facultad de decisión en todos aquellos casos en que se reclame la inconstitucionalidad de una ley o se establezca una interpretación directa de un texto constitucional, por que esa es la forma de respetar el control de constitucionalidad que a la Corte corresponde como atributo esencial de uno de los Poderes que ejercen la soberanía”.

Al instalarse uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, el ilustre Constituyente Don Hilario Medina, entonces Ministro del más Alto Tribunal, expuso —el 21 de mayo de 1951— que “es muy satisfactorio que a la Suprema Corte vengan a dar todas las esperanzas del país, con la seguridad y la creencia de que al fin se haga justicia”. Pero que este bello ideal —decía el Ministro Medina— tropezaba con la realidad, por lo que, o bien se reformaba el artículo 14 constitucional, que había permitido la intervención de las autoridades federales judiciales en la justicia local, lo que hubiera provocado gran alarma en los medios jurídicos, o bien se confiaba esta tarea a otros órganos dignos de confianza, con experiencia, para que fueran una garantía en la imparcialidad de la justicia federal. Así fueron creados los Tribunales Colegiados de Circuito. “Estos nuevos tribunales son un refuerzo más para la eficacia de la Ley de Amparo y para la eficacia del juicio protector de las garantías individuales”, concluyó Medina.

La labor de los primeros Tribunales Colegiados fue fructífera, pues en 1950 la Suprema Corte tenía pendientes de resolver 37,881 juicios, y en 1955 esta cifra había bajado a 10,086. Sin embargo, para el año de 1965 el rezago había aumentado a 18,949 asuntos, por lo que se hacía inaplazable buscar una nueva solución al problema. El Presidente Gustavo Díaz Ordaz con generoso propósito, solicitó a la Suprema Corte que propusiera las reformas que a su juicio fueran las adecuadas para resolver el problema, que nadie, mejor que ella, conocía.

La iniciativa de reformas nació en esta Suprema Corte y, sin ninguna observación de parte del Poder Ejecutivo, éste, con gran respeto, la envió al Poder Legislativo. Así se originaron las reformas a la Constitución Federal que se publicaron en, el Diario Oficial de 25 de octubre de 1967 y que entraron en vigor el 27 de octubre de 1968.

Los cambios de 1968 tuvieron presupuestos cualitativos, como el de continuar con la tradición, de que la Suprema Corte sea la única intérprete de la Constitución; pero fundamentalmente se utilizaron puntos de vista cuantitativos, tales como el de monto de los negocios o la naturaleza de la pena impuesta a los presuntos delincuentes, para determinar la distribución de competencias entre la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito.

La creación de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyó una medida necesaria para reducir el volumen excesivo de negocios que ingresaban a la Suprema Corte y, como consecuencia, dio celeridad a la impartición de justicia y acercó ésta al pueblo mediante la descentralización de los órganos relativos. Sin embargo, el sistema adoptado en cuanto a la distribución de competencias adolecía de serias deficiencias. En efecto, un sistema en el que en múltiples hipótesis las competencias se distribuyen entre órganos de diversas jerarquías, no por razón de la materia sino atendiendo a otros motivos, como el de la cuantía, es técnicamente defectuoso.

El transcurso de los años hizo patente que las nuevas organización y división de competencias eran insuficientes para evitar el rezago en las Salas y en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte. Desde 1968 los asuntos de cuantía indeterminada, competencia de los Tribunales Colegiados, podían ser resueltos por la Segunda Sala si el caso revestía importancia trascendente para el interés nacional. De esta suerte la Segunda Sala, mediante el uso de la facultad discrecional, podía avocarse a conocer de ciertos asuntos. Partiendo de esta posibilidad, novedosa en nuestro derecho, las facultades discrecionales fueron ampliadas progresivamente a favor tanto de las Salas Primera, Tercera y Cuarta, como del Tribunal Pleno, no sólo para atraer juicios de importancia trascendente, sino también para deshacerse de asuntos que consideraban sin importancia.

No obstante, se hacía evidente que la Suprema Corte estaba desempeñando funciones de tribunal de alzada o de casación, impropias de su rango, cuya elevada dignidad deriva de la función de interpretar en exclusiva y en definitiva los mandatos de la Constitución.

Por otra parte, mientras las Salas de la Suprema Corte sesionaban casi todos los días, el Tribunal Pleno lo hacía sólo un día de la semana, por lo que no alcanzaba a despachar todos los asuntos que eran de su competencia, entre los que tenían mayor importancia los amparos impugnando la constitucionalidad de leyes federales.

En el informe de labores que rendí al Tribunal Pleno al terminar el ejercicio de 1986, dije lo siguiente:

“Resulta sorprendente el extraordinario crecimiento del Poder Judicial Federal en los últimos tres años. A pesar de la grave situación por la que atraviesa la hacienda pública, desde junio de 1983 a la fecha se han instalado 16 Juzgados de Distrito y 19 nuevos Tribunales de Circuito, tanto Colegiados como Unitarios.

“Sin embargo, no obstante este crecimiento todos los Juzgados y Tribunales de la República están colmados de trabajo; en ocasiones con mayores ingresos que lo que humanamente pueden despachar.

“Así, el ingreso total de asuntos registrados en los Tribunales Colegiados de Circuito en la República entre 1981 y 1986 sufrió un aumento del 68.2% (de 28,144 asuntos a 47,331); mientras que los ingresos registrados en igual período por los Tribunales Unitarios creció el 71% (de 7,113 a 12,140). Los Juzgados de Distrito en porcentaje vieron aumentados sus ingresos en un 53%; esta valoración traducida a números da como resultado que en 1981 ingresaron en

toda la República 101,980 juicios de amparo, en tanto que en 1986 ingresaron 156,100; es decir, 54,120 más que hace cinco años. Para poner en su verdadera perspectiva el aumento desproporcional de asuntos en estos últimos cinco años, baste decir que al finalizar el año de 1970 (hace apenas 15 años) los Juzgados de Distrito en toda la República recibieron sólo 53,581 juicios de amparo, cifra inferior a la diferencia entre los que ingresaron en 1986 y los que lo hicieron en 1981.

“Las cifras de los asuntos que ingresaron este año a la Suprema Corte, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, demuestra, entre otras cosas, un claro abuso del juicio de amparo y que se está desnaturalizando el objetivo o la esencia misma del juicio de garantías, como es el tutelar el ordenamiento supremo: la Constitución Federal. El fin último del amparo es proteger o preservar el régimen constitucional, lo cual deriva de su misma naturaleza y de sus antecedentes históricos. Por ello la Constitución es fuerte y meta del juicio de amparo; fuente en cuanto lo crea; meta en cuanto lo crea para su salvaguarda.

“A pesar de ello, por una discutida y discutible interpretación de los artículos 14 y 16 constitucionales, se ha ampliado el amparo para proteger la garantía de legalidad en asuntos civiles, penales y, en la actualidad en todas las resoluciones de Tribunales Administrativos (*lato sensu*), respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control por parte de la jurisdicción federal, de esta manera el amparo no sólo tutela el régimen constitucional, entendido en su más pura expresión, sino que su actividad protectora se extiende a los ordenamientos legales ordinarios, sean federales o locales y, por ende, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, se están erigiendo en revisores de todos los actos de las autoridades judiciales locales y federales, o más bien diría jurisdiccionales, que no se hayan ajustado a las leyes secundarias aplicadas. Es decir, especialmente los Tribunales de Circuito y las Salas de la Suprema Corte de Justicia se han transformado en tribunales de instancia o de alzada, y el amparo, de medio extraordinario de control constitucional, ha pasado a ser tomado como una instancia más que debe agotarse antes de dar por terminado un litigio.

“Si bien la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito ha constituido una medida necesaria para reducir el volumen excesivo de negocios a cargo de la Suprema Corte y dar celeridad a la impartición de justicia, el sistema adoptado en cuanto a la distribución de competencias, que en lo esencial subsiste hasta la actualidad, adolece de serias deficiencias que en su oportunidad tendrán que superarse.

“Los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen, de conformidad con ese sistema, órganos supremos de justicia no sólo en cuanto a la interpretación de la ley fundamental, porque las sentencias que pronuncian al conocer de la revisión en amparo no admiten recurso alguno, a menos de que en ellas resuelvan cuestiones que impliquen la determinación del sentido y alcance de preceptos de nuestra Constitución Política.

“Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia desempeña funciones de tribunal de alzada, impropias de un tribunal constitucional, cuando revisa las sentencias dictadas por las autoridades judiciales de todo el país para determinar si son o no

violatorias de la ley secundaria; y esto lo hacen también los Tribunales Colegiados de Circuito, aunque cada uno dentro de una circunscripción determinada. Ello origina que el volumen de negocios que ingresan al más Alto Tribunal alcance enormes cifras, lo que ha provocado rezagos, si bien en la actualidad, merced a las recientes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Corte está en aptitud de enviar, discrecionalmente a los Tribunales Colegiados de Circuito, los asuntos que a su juicio carezcan de importancia y de trascendencia sociales.

“La elevada dignidad de la Suprema Corte de Justicia deriva de la función que de manera exclusiva debe corresponderle, de interpretar en definitiva los mandatos de la Constitución Federal, no del número de negocios a su cuidado”.

Por otra parte, resulta muy reveladora la exposición de motivos de las reformas a la Constitución, fechada el 6 de abril de 1987, en la que se asienta lo siguiente:

“En la actual distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados el control de la constitucionalidad, cada uno respecto de normas o actos diversos, y ambos órganos comparten el control de la legalidad, al revisar las resoluciones judiciales de toda la República, con distinción por cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas. Esta división de competencias no era la solución final desde el punto de vista político y jurídico, y además conservaba el inconveniente de orden práctico por el número de asuntos de los que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia.

“La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más Alto Tribunal del país.

“La presente iniciativa propone que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas, puesto que no existe razón alguna para mantener la actual distinción, dado que los Tribunales Colegiados de Circuito han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; la sociedad mexicana se ha beneficiado con el principio de inamovilidad de los magistrados que integran estos tribunales, y el cuidado que ha observado la Suprema Corte de Justicia para la selección de sus miembros ha merecido la estima de la sociedad a su preparación, experiencia, imparcialidad y honorabilidad.

“Asignar el control de la legalidad, en su integridad, a los Tribunales Colegiados de Circuito, contribuye al logro de la democracia económica que es convicción de los gobiernos emanados de la Revolución, al suprimir la distinción que sólo se basa en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

“El eventual crecimiento de número de Circuitos y de Tribunales Colegiados, en consecuencia, enfrentará menores dificultades políticas y presupuestales en el futuro y contribuirá a la más completa descentralización de la administración de justicia federal”.

Expuestos los antecedentes que nos llevaron a la reforma constitucional, es menester hacer algunas consideraciones respecto de cuál es la situación del Poder Judicial Federal, a 25 meses de que entraron en vigor las citadas reformas.

La estructura de los Poderes que componen un gobierno sea el federal o el local, como ocurre en toda institución dinámica, requiere de los ajustes que exigen el crecimiento demográfico y las necesidades del desarrollo económico y social del país.

El Poder Judicial Federal ha sido salvaguarda del orden constitucional y garantía de la correcta aplicación de la ley. Ha coadyuvado a la consolidación del estado de derecho. Ha interpretado y aplicado la ley con permanente voluntad de servicio y ha sabido, a través de sus determinaciones, renovar el sentido de las normas, para bien del país, pues no puede haber seguridad, ni prosperidad, ni desarrollo económico, si no hay respeto por el derecho en un régimen fundado en la justicia.

Estamos en el umbral de una nueva y trascendental era del Poder Judicial de la Federación, cuyo buen éxito dependerá, en gran medida, del desempeño que vayan a tener, en primer término, los Tribunales Colegiados de Circuito, y, en segundo lugar, de la labor que realicen los Ministros de la Suprema Corte para evitar contradicciones de sentencias entre los citados Tribunales Colegiados.

A 25 meses de que entraron en vigor las reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo, ¿cuál ha sido el resultado de dichas reformas?

Es indudable que todo sistema nuevo presenta problemas para su debida instrumentación. El nuevo reparto de competencias entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, no es una excepción. El Constituyente permanente y, en especial, la Suprema Corte de Justicia han sido objeto de las críticas más variadas y disímolas. Vamos a referirnos, en primer término, a algunas de esas críticas.

A. —Se ha dicho, con insistencia, que la Suprema Corte ha abandonado su papel de intérprete último y definitivo de las leyes y las controversias.

Es cierto, parcialmente. La Suprema Corte ya no decidirá en definitiva, hasta el asunto más intrascendente que se halla en el país, no importa de dónde o quién lo promueva. Ahora sólo resuelve los asuntos de mayor trascendencia, como son el de determinar si las leyes federales o estatales son constitucionales; las contradicciones que se susciten entre fallos de diferentes Tribunales Colegiados; o, en su caso, si un amparo es de tal entidad o trascendencia, que la Suprema Corte deba ejercer su facultad de atracción para avocarse al conocimiento del asunto.

Aun así, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte en 1988 recibieron 5,082 asuntos y durante 1989 recibieron 5,632 negocios. Si la Suprema Corte aún conociera de todos los asuntos que eran de su competencia en 1952 o en 1969, no podría con la carga de trabajo y habría un rezago que, entonces sí, sería objeto de críticas justificadas.

B. —Se afirma, con insistencia, que el nuevo reparto de competencias ha fomentado un cúmulo de fallos contradictorios sobre la misma materia o en asuntos idénticos.

No obstante que muchos maestros universitarios y abogados postulantes reiteradamente hacen esta crítica, confieso desconocer ese “cúmulo” de fallos contradictorios. Es más, los mismos críticos nunca se han referido a casos concretos que pudieran ser sustento de sus críticas.

Por otra parte, la Suprema Corte está haciendo uso de los instrumentos que la ciencia moderna ha puesto a su alcance, como son las computadoras y los faxes, precisamente para detectar las contradicciones, denunciarlas y fijar el criterio jurisprudencial obligatorio que debe prevalecer.

C.—Algunos litigantes dicen que los magistrados de Circuito son presionados por los gobernadores de los Estados y que, en ocasiones, acceden a las peticiones de los ejecutivos locales.

Tampoco conozco un hecho real y efectivo de que eso haya acontecido. Invito a todos a que denuncien a cualquier funcionario judicial federal que, apartándose de su deber y de la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, dicte un fallo obedeciendo a una “consigna” u orden de algún funcionario federal o estatal y en eso incluyo a los Ministros de la Suprema Corte.

Ahora veamos los aspectos más importantes de la reforma constitucional que entró en vigor el 15 de enero de 1988:

A.—En primer término, se ha acercado la justicia federal a todos los mexicanos, sin importar dónde radican. Hay en la actualidad veintiún Circuitos, de manera que quitando a la ciudad de México existen Tribunales, Colegiados y Unitarios, en veinte ciudades del país: desde Toluca, Ciudad Victoria y Monterrey, hasta Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez; desde Hermosillo, Mazatlán, Guadalajara y Chilpancingo, hasta Veracruz y Villahermosa. Piénsese que existen Tribunales Colegiados y Unitarios en Mexicali y en Mérida, o sea, de extremo a extremo del país; una distancia superior a la que existe entre Madrid y Moscú.

B.—La justicia federal, ahora sí, cumple el postulado del artículo 17 constitucional, de ser pronta y expedita.

C.—La Suprema Corte, sin tener que desempeñar funciones de tribunal revisor o de tribunal de casación de todos los asuntos que existen y se dilucidan en el país, pronto estará al corriente y está cumpliendo cabalmente con su alta misión de ser el único intérprete de la Constitución.

Quiero hacerles partícipes de algunos datos estadísticos: durante 1988 los Tribunales Colegiados de todo el país recibieron: 59,304 negocios judiciales y en 1989 recibieron 59,024. Es decir, en esos dos años recibieron 118,328 asuntos, pero se despacharon 119,660, o sea el despacho fue mayor que el ingreso.

Pensar que la Suprema Corte hubiera podido despachar, ya no dijéramos 119,660 asuntos en dos años, sino 18,000, es una verdadera quimera; de manera que sin aún conociera de los asuntos que actualmente son de la competencia de los Tribunales Colegiados, a estas fechas tendríamos ¡un rezago de más de 100,000 negocios!

Las cifras que acabo de exponerles son más elocuentes que cualquier comentario o contestación a las críticas que se nos hacen.

¿Hacia dónde va el Poder Judicial y la Suprema Corte? Sólo el tiempo lo dirá. Sí creo que la transformación sólo se ha iniciado. La reforma de 1988 no es la final ni la definitiva. Estoy convencido que estamos en una época de transición. Pero eso sí, la labor que se está haciendo a nivel de interpretación constitucional es la más importante y la más abundante de los últimos 50 años.

Señoras y señores:

Los que estamos comprometidos a sacar adelante los imperativos de la ley fundamental, base de todo orden jurídico, convencidos de que por nosotros habla la Constitución, hemos puesto todo nuestro esfuerzo y nuestros conocimientos al servicio de la justicia.

No tenemos mayor satisfacción que ese pregón que a diario proclamamos y que devuelve la tranquilidad y quizá la felicidad al que ha sufrido los embates de un acto arbitrario: “La justicia de la Unión ampara y protege”. Es nuestra razón de ser. Pero recuerden que la impartición de justicia es labor de todos, no sólo de los juzgadores, de manera que el éxito o fracaso de las reformas de 1988 no es únicamente responsabilidad de Ministros, Magistrados o Jueces, sino también de quienes como ustedes, hacen el honor de escucharme.

¡En sus manos está la justicia del Siglo XXI! ¡No defrauden a quienes confían en ustedes, no defrauden a nuestros hijos y nietos; no defraudemos a México!

PONENCIA PRESENTADA POR LOS SEÑORES MINISTROS CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y CARLOS DE SILVA NAVA, EN LA REUNIÓN DE PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA DE IBEROAMÉRICA, PORTUGAL Y ESPAÑA, QUE SE CELEBRÓ EN ESTE ÚLTIMO PAÍS, EN LA CIUDAD DE MÉRIDA. 11, 12, 13 Y 14 DE MAYO DE 1990\*

LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

Carlos del Río Rodríguez  
Carlos de Silva Nava

I. Introducción

La independencia judicial ha sido una constante aspiración del pueblo mexicano a través de su historia. La rama judicial aparece ya en la Constitución de 1814, que no tuvo plena vigencia por haber sido producido del movimiento insurgente antes de que éste lograra la independencia nacional.

En todas las constituciones, desde la de 1824, se establece el Poder Judicial, aunque en términos generales, inicialmente sólo suplió en sus funciones a los órganos jurisdiccionales que, según el derecho español, operaron durante la época colonial. En las constituciones de 1857 y 1917 (esta última es la vigente con algunas reformas), se da a ese poder importancia como tal, al otorgársele la calidad de controlador de la constitucionalidad.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación mexicanas actuales, no dudan en reconocer que la Suprema Corte es el máximo intérprete de la Constitución y que al Poder Judicial compete el control de la constitucionalidad y de la legalidad, la tutela jurídica de las garantías individuales (derechos humanos reconocidos por la Constitución) y la defensa del sistema federal. Todo ello mediante procedimientos jurisdiccionales previstos en la propia Constitución y reglamentados en la legislación secundaria.

En términos de los artículos 103 y 107 constitucionales, el juicio de amparo puede ser promovido por cualquier gobernado contra leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan sus garantías individuales o impliquen una invasión, en su perjuicio, de la esfera de competencia estatal por la federación o viceversa.

Según el artículo 105 de la Constitución, corresponde sólo a la Suprema Corte conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados federados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados. Estas controversias no podrán ser sometidas a la consideración de la Suprema Corte por los particulares (quienes tienen a su alcance el juicio de amparo), sino únicamente por las entidades o autoridades a que el precepto se refiere. También conocerá la Suprema Corte de aquellas controversias en que la federación sea parte, en los casos que la ley establezca.

Estas son, entre otras, las más importantes funciones del Poder Judicial en México, que lo colocan en la situación de ser considerado como un verdadero poder. Cabe precisar que la doctrina mexicana predominante sostiene la existencia de poderes propiamente dichos y no la de simples ramas del ejercicio de un poder único.

La importancia de las facultades a que de manera enunciativa se ha hecho somera referencia, de manera especial, justifican la necesidad de establecer normas constitucionales y legales que garanticen la independencia del Poder Judicial, pero, además, la de que los funcionarios judiciales estén conscientes de su responsabilidad y actúen en consecuencia.

En todas las constituciones que han regido a México se ha pretendido garantizar la libertad judicial, aunque con diversos sistemas.

El presente trabajo no pretende ser un estudio de erudición doctrinario respecto de las diferentes teorías y sistemas de control de la constitucionalidad o de la legalidad, ni de la aplicación de las normas jurídicas en procedimientos contenciosos, ni de la manera en que distintos países entienden la idea de la independencia en el ejercicio de la función judicial. Lo que se pretende es dar una visión panorámica de cómo el

---

\* *Op. cit.*, pp. 427-442.

sistema constitucional y legal mexicano concibe y se enfrenta al problema de esa independencia y de cómo opera en la realidad.

## II. Breve referencia a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial Federal Mexicano

México ha adoptado el sistema federal y, en esa medida, operan simultáneamente, dentro de un ámbito espacial o territorial determinado, normas de carácter federal y de carácter estatal o local. Existen, desde luego los tres poderes de la federación y, además, cada estado cuenta sus propios poderes que sólo operan en el ámbito local. De esa forma, las cuestiones judiciales son resueltas tanto por órganos federales como estatales atendiendo a un sistema de competencias que deriva de la propia Constitución General de la República.

Se ha dicho, y con razón, que el Poder Judicial Federal Mexicano siguió el modelo del de los Estados Unidos de Norteamérica, pero ello no implica que se trata de una identidad absoluta entre ambos o que se haya producido una imitación extralógica. El ordenamiento judicial en México obedece también a experiencias jurídico-políticas propias y a determinadas necesidades sociales, y ha evolucionado apoyado en concepciones jurídicas que se han estimado operantes en este país atendiendo a sus peculiaridades, de tal suerte que, en la actualidad, existen marcadas diferencias entre uno y otro poder y, especialmente, entre sus Cortes de Justicia.

De conformidad con el artículo 94 constitucional, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Los Juzgados de Distrito tienen una doble función. Pueden operar como juzgados ordinarios de primera instancia en materia federal o como jueces constitucionales o de amparo también en primera instancia.

Los Unitarios son tribunales de apelación en materia ordinaria federal, y se integran con un solo magistrado.

La segunda instancia en amparo corresponde, según reglas competenciales preestablecidas, a los Tribunales Colegiados de Circuito o a la Suprema Corte. Existe también la posibilidad de que los Colegiados conozcan en única instancia de algunos juicios de amparo.

Las decisiones de los Tribunales Colegiados son definitivas, por regla general, pues sólo admiten recurso ante la Suprema Corte en casos verdaderamente excepcionales.

A la Suprema Corte de Justicia se reservan los temas de mayor importancia, como los relativos a constitucionalidad de leyes, de tratados internacionales y de reglamentos administrativos. Corresponde también a la Corte el conocimiento de las controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.

La Corte está integrada por veintiún Ministros Numerario que pueden funcionar en Pleno o en Salas (de cinco cada una). Pueden designarse hasta cinco Ministros Supernumerarios, quienes, eventualmente, podrán integrar una Sala Auxiliar con la competencia que le atribuya el Tribunal Pleno mediante acuerdos generales.

El presidente de la Suprema Corte, quien debe ser Ministro de número y no integra Sala, es elegido anualmente, con posibilidad de reelección, por los Ministros Numerarios. Sus funciones, tanto jurídicas como administrativas, se encuentran precisadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El órgano supremo del Poder Judicial es la Corte funcionando en Pleno, aun cuando sus facultades se entienden limitadas por el respeto necesario a las decisiones que, tanto en lo jurídico como en lo administrativo, toman las Salas de la propia Corte, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito en la esfera de su competencia. Lo anterior, porque si bien se dan relaciones de jerarquía entre los diversos órganos del poder, cada uno de ellos cuenta con determinado grado de autonomía, y porque sus decisiones sólo podrán ser revocadas o modificadas en los casos y mediante los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen.

Además de los órganos del Poder Judicial, operan, en materia federal, diversos órganos con facultades jurisdiccionales, como son las juntas de Conciliación y Arbitraje (en materia laboral), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (en materia laboral burocrática), el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Contencioso Electoral, entre otros.

También existen órganos de la administración dependiente del Ejecutivo que tienen facultades jurisdiccionales en la medida en que éstas se estiman necesarias para el adecuado ejercicio de las facultades administrativas que les son propias.

## III. La independencia judicial

Parece evidente que todo juzgador, además de contar con suficiente capacidad intelectual y jurídica, debe enfrentarse a las controversias que se sometan a su consideración, con serenidad y absoluta rectitud de intención, condiciones necesarias para que pueda actuar con la imparcialidad que el ejercicio de su función requiere como garantía a los justiciables de su derecho a que se produzcan decisiones legales y justas (aunque sólo lo sean en un aspecto formal). Así, el ánimo del juzgador no debe verse turbado o afectado por elementos externos o por situaciones personales de cualquier índole en detrimento de esa imparcialidad. No obstante, el juez es, ante todo, humano y no siempre puede alcanzar, en plenitud, todas las virtudes que en teoría le son indispensables para lograr que su actuación alcance una calidad óptima. Esta realidad debe de ser considerada por el constituyente y por el legislador ordinario a fin de establecer normas que determinen, dentro de lo posible, las condiciones ideales en que debe operar el funcionario judicial, con la mayor eficiencia posible.

El respeto a la Constitución y a la ley no sólo garantiza una adecuada impartición de justicia; es factor determinante de la confianza que el pueblo ha de tener en sus instituciones gubernamentales, el respeto y credibilidad de que goce el Poder Judicial vendrá, en cierta medida, a legitimar, ante la opinión pública, a los otros poderes y será factor de paz y estabilidad social. Resulta, pues, indispensable garantizar de manera



real y efectiva la independencia judicial para que ese poder pueda cumplir cabalmente con sus fines constitucionales y legales, entre ellos, los de controlar jurídicamente a los otros poderes y lograr un justo equilibrio entre los tres, que motive la necesaria armonía entre los diversos órganos que ejercen la autoridad estatal. En el caso de un estado federal, debe procurarse la armonía entre los poderes de la Federación y los de los estados federados.

La independencia judicial se manifiesta de dos formas; puede analizarse en dos aspectos o desde dos puntos de vista. En un aspecto externo, la independencia supone la ausencia de intromisiones o de presiones de otras autoridades o de personas o instituciones que constituyan factores reales de poder, como pueden ser los partidos políticos, la prensa, etc. En un aspecto interno, la independencia supone la falta de presiones indebidas provenientes de las partes, las que deberán someterse al órgano jurisdiccional y acatar y respetar sus decisiones, sin perjuicio de agotar los medios de defensa previstos en la ley aplicable. Es un anhelo constante, no siempre realizado, el que las partes se conduzcan con lealtad frente a su juez.

En casos como los de juicios de control de constitucionalidad o de legalidad en que se juzga la actuación de autoridades, los aspectos externo e interno de la independencia judicial se confunden.

Para una adecuada comprensión de los fenómenos que inciden en lo adecuado o no de la administración de justicia, no basta el análisis, en abstracto, de un sistema jurídico normativo; es necesario, además considerar la forma en que éste opera en la realidad y, sobre todo, tener en cuenta que el aplicador de la norma es un hombre.

Cabe citar, sobre el particular, la opinión de un ilustre Magistrado español, Carlos de la Vega Benayas, en su obra *Introducción al Derecho Judicial* (Editorial Montecarlo, 1970, páginas 155 y 156), que es como sigue:

“1. Hasta ahora se ha hecho siempre el estudio del derecho con un olvido casi total del elemento humano del mismo, como si se partiera tácitamente de la base de estimar innecesaria su alusión o inclusión o se admitiera el mismo como presupuesto indeclinable. A lo sumo, en los tratados de derecho civil se estudia la persona individual y la persona jurídica como soportes y titulares de derechos subjetivos u obligados y en derecho penal en su condición de infractores de las normas penales. Es en este último campo donde el estudio del hombre ha sido más intenso y extenso, gracias a los aportes de las ciencias auxiliares del derecho penal, tales como la sociología, psicología y medicina legal, amén de otras especialidades; pero esa extensión y ampliación se ha referido, como se sabe, no al hombre como coautor del derecho, sino como autor de una infracción o como sujeto pasivo de las leyes penales, ora para perfeccionar la norma (doctrina de la culpabilidad penal), bien para una mejor defensa de la sociedad y del individuo, se ha considerado a éste como una resultante social (inocencia individual), ora con el intento de estructurar lo social de modo distinto para evitar la distorsión individuo-sociedad, su dialéctica conflictiva.

2. No se ha considerado, pues, al hombre como el factor conexivo en la formación y creación del derecho. Quizá por su obviedad, pero el olvido puede ser peligroso. Conlleva el riesgo de la deshumanización, de la despersonalización del derecho, con la fácil caída en la ilusión de la “autarquía de los otros dos elementos o factores: el de la *norma-dogmatismo* y *conceptualismo jurídico*; el del *hecho-pura sociología*, pura facticidad del derecho. Estas dos desviaciones o aberraciones son hechos históricos, no puros temores. Justamente la moderna lucha por el derecho es en verdad una aspiración a la prevalencia del hombre como destinatario, por lo mismo que es su factor determinante. De este modo se puede decir que lo que es hecho por el hombre debe ser para el hombre: la casa, la ley, el templo, el camino y la posada. El camino es tránsito, la ley es instrumento. No el hombre para la ley, sino la ley para el hombre. Proclamar hoy esta elemental verdad es tarea acuciante y urgente, visto el angustioso derrotero que llevan la tecnificación y la masificación. Y es, para orgullo de juristas, faena del derecho todo, en cuanto arte y ciencia del convivir justo y humano. Las grandes directrices de la justicia y de la libertad no pueden venir dadas por cualesquiera técnica, por muy perfecta que sea, ni siquiera por una ordenación social sistemática y cerrada, por más congruente que sea consigo misma. Siempre habrá un resquicio por donde el ser del hombre —sujeto de libertades y de necesidades fundamentales— aflore y exija su parte, su ración de vida y esperanza, su espera de justicia.

3. En el hombre confluyen, como dos líneas de fuerza, el hecho y la norma. Y en el derecho judicial, lógicamente, en el juez. Este puede ser contemplado en sí mismo, como individuo personalizado; en la relación norma-juez, o en la interferencia juez-hecho. Se puede hablar así del (II) juez y la constitución; (III) del juez y la psicología y (IV) de la perspectiva sociológica del juez”.

No debe, pues, verse en el juez a un mero ente abstracto, sino a un ser viviente, real, con virtudes y defectos, pieza fundamental de la maquinaria judicial. No es un aplicador mecánico de la ley; su experiencia, perspicacia e imparcialidad son factores determinantes para el logro de la justicia. Resulta indispensable orientarlo y apoyarlo para que, con prudencia, pero con valor y espíritu independiente, pueda cumplir la alta función que tiene encomendada. El ejercicio de la judicatura no es sólo la realización de un trabajo más o menos bien remunerado; es el cumplimiento de una vocación de servicio en pro del derecho y la justicia.

#### IV. Condiciones necesarias para que opere la independencia judicial

1. La Garantía Constitucional de Independencia Judicial.— Dada la singular importancia jurídica y política de esa independencia, es conveniente que en la propia Constitución se establezcan los preceptos que la garanticen, sin perjuicio de que la legislación secundaria desarrolle las ideas en aquella contenidas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene varios preceptos relacionados con el tema.

A ellos se hará referencia más adelante. De momento, baste decir que la independencia de los tribunales ha sido consagrada como garantía individual de los gobernados en el artículo 17 de la Constitución, que establece: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

“Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

“Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

2. La División de Poderes.—La independencia judicial no puede, lógicamente producirse en un Estado en el que no se dé de manera efectiva la división de poderes.

Según la teoría de Montesquieu, la división de poderes no sólo debe corresponder a una mera distribución y especialización de funciones; también a un sistema de frenos y contrapesos que permita que sea el propio poder el que limite al poder.

Claro está que en las concepciones modernas no puede hablarse ya de una separación rígida de los poderes, sino de una distribución armónica de funciones entre ellos.

La división no debe entenderse como pugna entre los poderes, la armonía en el ejercicio de la autoridad se logra cuando cada uno de ellos cumple cabal y oportunamente con las funciones que les son encomendadas. Cuando alguno de ellos se extralimita, interviene el moderador, que es el Judicial, tratando de que las cosas vuelvan a la normalidad.

El artículo 49 constitucional establece las bases de la división de poderes. Pero no basta la sola declaración constitucional. Es necesario que exista la voluntad política de respetar la división de poderes y, por ende, la independencia judicial. En México se considera que la supremacía constitucional es efectiva si tanto las autoridades como los particulares pueden acudir a los medios de control previstos en la propia Constitución, si las resoluciones correspondientes son dictadas con plena independencia de criterio, y si esas resoluciones son respetadas. Ello puede darse únicamente en un estado de derecho, democrático, respetuoso del orden constitucional y de los derechos de los gobernados. De lo contrario, la actuación judicial, que no tiene más fuerza que el prestigio de sus decisiones, se torna estéril aun en el supuesto de que existan jueces dignos dispuestos a lograr que prevalezca el orden constitucional y legal.

La jurisprudencia mexicana considera que el Poder Judicial, cuando funciona como órgano de control de los otros poderes, debe limitarse a cuestiones jurídicas de constitucionalidad o de legalidad, sin calificar la oportunidad o eficacia de las medidas adoptadas, ni analizar el trasfondo político, económico o social de ellas, puesto que tal actitud supone una

indebida sustitución en facultades propias y exclusivas de autoridades diversas a las judiciales.

3. La Apoliticidad del Poder Judicial.—Ya ha quedado señalado que el Judicial no debe, según el criterio que prevalece en México, interferir en las decisiones políticas propias de los otros poderes, cuando actúa como órgano de control. Pero, para que sea efectiva la independencia del Poder Judicial se requiere, además, que éste no contraiga compromisos injustificados con los otros poderes ni con grupos o instituciones que constituyan factores reales de poder.

El Poder Judicial, como tal, desarrolla una función política, pero debe abstenerse de intervenir en lo que suele llamarse política práctica que, en suma, se refiere a cuestiones relativas al acceso al poder por parte de personas o grupos y a su permanencia en él.

Los funcionarios judiciales, en lo individual, son libres de profesar la ideología política que más les convenga, pero ello no implica que el Poder adquiera compromisos frente a instituciones o personas por motivos de esa índole, poniendo en grave riesgo su independencia y la credibilidad que en él debe tener el pueblo al cual sirve.

La jurisprudencia sostiene que el juicio de amparo no es el medio idóneo para dirimir conflictos suscitados con motivo de los procesos electorales ni para declarar la ilicitud de las designaciones de los funcionarios públicos, a lo cual se ha llamado incompetencia de origen.

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha negado sistemáticamente a tomar decisiones en materia política. En la actualidad, únicamente el artículo 97 constitucional otorga una facultad en esta materia a la Suprema Corte al señalar que puede realizar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de lección de alguno de los poderes de la Unión, y sin tomar decisiones definitivas pues simplemente hará llegar los resultados de la investigación a los órganos competentes. Es decir, esta facultad es excepcional y limitada y, aun así, la Suprema corte no ha llegado a hacer uso de ella.

4. El Autogobierno.—Para que la independencia judicial sea una realidad, es necesario que el poder se gobierne a sí mismo. La función judicial está regida por normas constitucionales y legales, como es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que no provienen de ese poder, pero ello no implica que, respetando ese marco normativo, no pueda el Judicial tomar sus propias decisiones en lo que a su administración interna se refiere sin interferencia alguna de los otros poderes.

5. La Autonomía Presupuestal.—Esta autonomía guarda íntima relación con el tema de la independencia del Poder Judicial, pues para que éste cumpla adecuadamente con sus funciones, es necesario que cuente con elementos materiales suficientes. La determinación del presupuesto del Poder Judicial no puede ni debe quedar condicionada a compromisos que afecten su independencia.

La Suprema corte tiene facultad de formular anualmente el proyecto del presupuesto del Poder Judicial y enviarlo al

presidente de la República para que éste lo incluya, a su vez, en el proyecto del Presupuesto General de Egresos de la Federación, el que, en última instancia, es determinado anualmente por la Cámara de Diputados.

6. Inamovilidad en el Cargo.—Es un hecho aceptado el que no puede hablarse de una absoluta independencia de criterio en el juzgador, si éste no cuenta con un mínimo de seguridad de que va a permanecer en el cargo y de que sus retribuciones económicas están garantizadas. La falta de seguridad provoca temor y coloca al funcionario en la grave tentación de asumir compromisos o de aceptar dádivas con el pretexto, desde luego inmoral, de atender a su subsistencia y a la de su familia. Si se considera a la inamovilidad en una acepción amplia, no consiste solamente en la permanencia en el cargo sino que se tenga asegurada una oportuna, constante y adecuada remuneración.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrán ser removidos de sus puestos en los términos del título cuarto de la propia Constitución, que se refiere a la responsabilidad en que incurren los servidores públicos y las autoridades competentes para hacerla efectiva. El artículo 94 señala que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán seis años en el ejercicio de su cargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del citado título cuarto.

La remuneración que perciben por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo, según lo prescrito por el artículo 94 constitucional.

7. Sistemas Adecuados de Designación.—Los sistemas de designación de los funcionarios judiciales resultan ser de suma importancia, puesto que debe encontrarse alguno que impida que el designado adquiera compromisos inadecuados por el designante.

Existen y se han ensayado diversos procedimientos. En la actualidad, en México, los Ministros de la Suprema Corte son designados por el presidente de la República con aprobación del senado. Esta forma de designación ha sido criticada, pues, para algunos, el Ministro de la Suprema Corte puede sentirse obligado indebidamente frente al titular del Poder Ejecutivo, pero esos riesgos se evitan si a la vez opera adecuadamente la inamovilidad en el cargo, pues puede darse y de hecho se da el caso de que un Ministro permanezca en su puesto más que el presidente que los designó.

Independientemente de lo anterior, debe entenderse que el presidente de la República asume una grave responsabilidad al designar a un Ministro que debe reunir las cualidades jurídicas y morales necesarias.

De cualquier forma, éste es el sistema que opera en México y es el que se ha estimado adecuado atendiendo a la experiencia histórica y a la realidad mexicana. Se han ensayado otros sistemas como el de elección popular de los funcionarios judiciales, que, en México, no han producido los resultados deseados.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por regla casi absoluta, los nombramientos recaen en personas que ya han desempeñado otros cargos dentro del sistema judicial, lo que garantiza su experiencia y capacidad.



### 3. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1991\*

Señoras Ministras y señores Ministros:

El día 2 de enero este Honorable Pleno me designó por unanimidad de votos Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El día de hoy rindo el informe de labores correspondiente al año de mi mandato.

El orden jurídico mexicano otorga al Poder Judicial de la Federación y, en particular, a la Suprema Corte de Justicia, las atribuciones definitivas de un estado de Derecho: la determinación final de los contenidos de las normas a través de su actividad interpretadora, la garantía de la supremacía constitucional mediante el juicio de amparo y la resolución de los litigios federales. Este conjunto de atribuciones le confieren al Poder Judicial de la Federación una delicada y especial posición en el orden constitucional. Sin embargo, un Poder Judicial que no se moderniza, que no percibe el signo de los tiempos, que no entiende las circunstancias que su época plantea, es un Poder Judicial que retarda y hasta entorpece la marcha de la sociedad. Pero, igualmente, un Poder Judicial que no ejercita real y enfáticamente su tarea como garante de la Constitución, es un poder que se deslegitima a sí mismo y al Estado en su conjunto. México se transforma profundamente. Los cambios han de adquirir plena realidad al normativizarse, al llegar a ser derecho positivo. Esto significa que el Poder Judicial de la Federación deberá encontrar un justo equilibrio para ser promotor de cambios y vigilar la concordancia de éstos con el orden jurídico. La tarea no es en modo alguno sencilla y exige de una gran sensibilidad y

preparación técnica. Es por estas razones que, en cuanto integrantes de un Poder del Estado, debemos tomar conciencia de la posición actual del Poder Judicial de la Federación, de sus retos y responsabilidades y, a partir de ellos, prepararnos y transformarnos.

Al tomar posesión del cargo de Presidente de la Suprema Corte, me comprometí con ustedes y ante ustedes a realizar el mayor de los esfuerzos. Me comprometí también a conocer los problemas que nos incumben y a realizar las acciones necesarias para resolverlos. He tratado siempre de buscar el bien de esta institución, entendiendo que en nuestros días fortalecer exige transformar y formular nuevas alternativas. Las facultades esenciales del Poder Judicial de la Federación están contenidas en nuestra Carta Magna. No nos corresponde a nosotros, en tanto poder constituido, alterar las definiciones constitucionales. Sin embargo, sí nos atañe ejercitar en plenitud todas y cada una de las competencias que nos han sido otorgadas. Este ejercicio sólo es posible con la conciencia plena de la importancia de la función jurisdiccional y el conocimiento de las exigencias y de las aspiraciones de los mexicanos. El derecho mexicano tiene una profunda base democrática; por ende, el Juzgador y, dentro de los márgenes de interpretación que le son posibles, debe coadyuvar al fortalecimiento de los objetivos nacionales.

Mil novecientos noventa y uno es para el Poder Judicial de la Federación un año de intensa actividad. Esta actividad no buscó plasmarse en medidas espectaculares o en hazañas vacuas, sino en alcanzar los objetivos que impulsen el fortalecimiento de su estructura.

El segundo párrafo del artículo 17 constitucional garantiza a todos los mexicanos una justicia pronta, completa e imparcial, impartida por Tribunales independientes. Durante el presente año, la Suprema Corte de Justicia realizó sus tareas

---

\* *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente señor Lic. Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1991, Primera Parte, Pleno, Editorial Themis, México, 1991, pp. XLIX-LXIV.*

teniendo en cuenta el cumplimiento de las garantías individuales contenidas en este precepto.

La composición de la Suprema Corte se modificó durante el año. Los señores Ministros del Río Rodríguez y Martínez Delgado obtuvieron su retiro en los meses de diciembre y mayo, respectivamente; los Ministros Lanz Cárdenas, Llanos Duarte y Cal y Mayor Gutiérrez, fueron nombrados Ministros Numerarios y el señor Ministro Gutiérrez Vidal fue designado Ministro Supernumerario definitivo. También, tuvo que lamentarse el fallecimiento del señor Ministro jubilado Jorge Saracho Álvarez, quien sirvió a esta Suprema Corte de 1973 a 1977.

El Tribunal Pleno conoció durante 1991 un total de 4863 asuntos y estableció 54 jurisprudencias y 66 tesis aisladas, lo que significó un aumento respecto de lo logrado en años previos. Así, y en vía de ejemplo, cabe señalar que durante 1990 conoció de 3048 asuntos y que aprobó 25 tesis de jurisprudencia y 64 tesis aisladas. Esto es, entre ambos años creció en un 60% el número de asuntos de que conoció el Tribunal Pleno.

Debe destacarse la trascendente función que el artículo 94 constitucional confiere al Pleno de la Suprema Corte para establecer jurisprudencia, sin demérito de la que puedan crear las Salas y los Tribunales Colegiados. Cuando el Pleno de la Suprema Corte crea normas jurisprudenciales, establece criterios generales de interpretación obligatorios para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país. Además de la resolución del caso individual que se presente, de por sí importante, legisla, si puede decirse así, y formula para el futuro un criterio uniforme de interpretación. Redoblando sus esfuerzos, el Pleno de la Suprema Corte realizó una labor particularmente destacada en la aprobación de jurisprudencias. Gracias a esta tarea y ejercitando la atribución que le permite remitir a las Salas los asuntos en cuya materia hubiere sustentado jurisprudencia, se incrementó considerablemente el número de resoluciones emitidas por ellas.

En 1990, las cinco Salas fallaron en su conjunto 3291 asuntos y establecieron 192 tesis aisladas y 82 tesis de jurisprudencia. Durante 1991 las cinco Salas fallaron 5328 asuntos y aprobaron 241 tesis aisladas y 79 tesis de jurisprudencia. Como de estos datos se desprende, el aumento en los fallos de un 62% fue considerable. Los requerimientos de una más pronta resolución de asuntos no pueden, sin embargo, conllevar descuidos o apresuramientos al dictarse las resoluciones. Es imperativo para el Juzgador conciliar el pronto dictado de las sentencias con el estudio cuidadoso de los expedientes. Esta dualidad logró resolverse satisfactoriamente durante el presente año, gracias, entre otras cosas, a la instrumentación de un programa muy completo de cómputo, creado para resolver los más de seis mil amparos en revisión que llegaron a esta Suprema Corte en materia del impuesto al activo de las empresas. Aprovechando los resultados del trabajo coordinado por la señora Ministra Victoria Adato, un entusiasta grupo de Secretarios de Estudio y Cuenta, adscritos a las ponencias de distintos señores Ministros, prepararon en escasos meses más de 1530 proyectos para ser sometidos a la resolución del Pleno y de las Salas. El trabajo de estos secretarios

puso de manifiesto que la impartición de justicia no está reñida en modo alguno con la utilización de métodos informáticos. Con ello se conservó la esencia de la actividad jurisdiccional, se modificaron los procedimientos y se logró el pleno cumplimiento de la garantía individual de una pronta impartición de justicia.

Debe destacarse, sin embargo, que el aumento en los fallos no fue privativo del Tribunal Pleno y de las Salas. Durante 1991, los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito, conocieron un total de 362,547 asuntos de todo tipo, mientras que en 1990 la cantidad total fue de 358,656 asuntos, habiendo 3891 expedientes de diferencia entre ambos años.

La actividad jurisdiccional no puede concluir en el momento en que la sentencia correspondiente se dicta. El tercer párrafo del artículo 17 constitucional garantiza la plena ejecución de los fallos. Resolver los litigios sin ejecutar las sentencias es, sencillamente, denegación de justicia. Sabedores de los problemas que sobre el particular existen en numerosos Juzgados y Tribunales del país, la Suprema Corte estableció y mantuvo estrecha relación con las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se ha apoyado a ambas dependencias para lograr el cumplimiento de un buen número de resoluciones de amparo cuya ejecución estaba pendiente desde hace varios años. En muchos casos, los problemas no provenían de renuencia o desatención, sino que se propiciaban por la falta de informes o documentos. Esto pone de relieve la necesidad de una colaboración más estrecha entre Poderes para lograr que las sentencias de amparo se cumplan y se concilie el punto de vista estrictamente jurídico con la compleja realidad que se vive en el campo y en el Distrito Federal.

Con el propósito de distribuir las cargas de trabajo entre los órganos del Poder Judicial de la Federación, hacer más pronta la impartición de justicia y acercar los órganos de resolución a la ciudadanía, durante 1991 se crearon 24 nuevos órganos: 8 Juzgados de Distrito, 7 Tribunales Colegiados y 9 Tribunales Unitarios, en las ciudades de Torreón, Chilpancingo, Querétaro, México, Nezahualcóyotl, Mexicali, Morelia, Hermosillo, Monterrey, Chihuahua, Pachuca, Tapa-chula, Uruapan, Tuxpan, Guadalajara, Nogales, Oaxaca y Cuernavaca. Para el año de 1992 se ha programado y presupuestado la creación de 21 órganos jurisdiccionales más. La tasa de crecimiento de los órganos del Poder Judicial ha sido muy notable en los últimos años: en 1991 pasamos de 66 a 73 Tribunales Colegiados, de 30 a 39 Tribunales Unitarios, y de 148 a 156 Juzgados de Distrito. El reto a futuro está en consolidar este crecimiento cuantitativo con el mejoramiento de la calidad profesional y de servicio que habrán de prestar los órganos jurisdiccionales. Esta labor deberá ser en los años venideros nuestra tarea prioritaria.

En uso de la atribución que le concede el artículo 94 constitucional y a fin de mantener una adecuada distribución de las cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales del país, el Pleno de la Suprema Corte creó durante el año el Circuito Judicial vigésimo segundo. El mismo comprende los Estados de Querétaro e Hidalgo y en él quedaron instalados un

Tribunal Colegiado, un Tribunal Unitario y cuatro Juzgados de Distrito. Mediante acuerdo del día 21 de noviembre, el Pleno estableció la especialización por materia de los órganos jurisdiccionales del séptimo circuito, que comprende el Estado de Veracruz, a fin de lograr una más pronta y mejor impartición de justicia.

La actividad jurisdiccional es la esencia del Poder Judicial de la Federación y su prestación tiene que estar respaldada con condiciones materiales óptimas. Durante el presente año se ha dado especial atención al mejoramiento de los inmuebles del Poder Judicial de la Federación. El día de hoy se inauguró la magna obra de San Lázaro. A este edificio se han trasladado los 37 órganos ubicados actualmente en los edificios de las avenidas Universidad, Tlalpan y Xochimilco. Para 1992 se trasladarán ahí 8 órganos más, totalizando 45 al finalizar el año entrante. El espacio con el que se cuenta dará cabida, asimismo, a los órganos que hayan de crearse en el Distrito Federal durante los próximos 10 años. Las instalaciones contarán con biblioteca, auditorio, aulas, servicio médico y guardería y, en fin, todo lo necesario para la adecuada impartición de justicia. Durante 1991 se avanzó un 50% en la obra, es decir, un volumen igual al construido de 1987 a 1990. Debo destacar el apoyo económico que la Federación brindó al Poder Judicial para la culminación de estas obras. Ello demuestra el entendimiento que se tiene de las funciones del Poder Judicial y de la necesidad de dignificar cada día más su actuación.

Entendemos que garantizar las condiciones materiales de los miembros del Poder Judicial de la Federación es fortalecer su independencia. Por tal motivo, el año entrante, y con el apoyo financiero extraordinario del Gobierno Federal, acordado por el Presidente de la República, habremos de iniciar el programa de construcción de casas para la totalidad de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación. Se busca con ello que las adscripciones en diversas ciudades de la República se complementen con un lugar digno para vivir y se eviten así las presiones de grupos o autoridades locales que puedan afectar la actividad judicial. Esta es una condición material de la independencia judicial.

Con el mismo propósito, durante 1991 se realizaron 105 proyectos de construcción, adaptación o remodelación de los espacios que ocupan igual número de órganos jurisdiccionales. En todos los casos, se trató de mejorar las condiciones de trabajo de los miembros del Poder Judicial de la Federación, de los defensores de oficio y de los particulares que acuden a unos y otros. Se realizaron también obras nuevas en las ciudades de Saltillo, Jalapa, Campeche, Nuevo Laredo y Veracruz, enmarcadas todas ellas dentro de la política establecida para contar con inmuebles propios. Durante el año se envió un cuestionario a la totalidad de los órganos jurisdiccionales, mismo que sirvió para establecer un detallado programa de mantenimiento, en el que se hicieron constar las prioridades que con más urgencia habrán de resolverse. Con ello, en el futuro se lograrán ahorros respecto de los gastos en que se incurría por reparaciones mayores.

Durante 1991 se establecieron los programas de archivo y apoyo a los órganos jurisdiccionales con mayores cargas de trabajo. En cuanto al programa de archivos, se tuvo en cuenta

que los expedientes del Poder Judicial de la Federación constituyen parte importante de la memoria histórica del país y del propio Poder, la cual se deterioraba por falta de cuidado y espacios idóneos para su conservación. Con la asesoría del Archivo General de la Nación se organizó, depuró y sistematizó el acervo documental de los 57 órganos jurisdiccionales ubicados en el Distrito Federal. Para 1992 se ejecutará el programa en todos los Juzgados y Tribunales del país. Los expedientes se dividen en grupos atendiendo a criterios de consulta e importancia histórica y se depositan en diversos acervos a fin de facilitar su utilización. Paralelamente, los expedientes son capturados en bases de datos de computadora, a fin de que la información esté disponible de manera rápida, fácil y confiable. Al abatirse los tiempos de búsqueda y uniformarse los sistemas de archivo en todo el país, se libera tiempo en favor de las tareas estrictamente jurisdiccionales.

Durante 1991 se pusieron de manifiesto los problemas que aquejan al sistema penitenciario del país, provenientes en buena medida de las concentraciones de procesados y sentenciados en los centros de reclusión. El Poder Judicial de la Federación resuelve dentro de los términos constitucionales, la mayor parte de los procesos de que conoce. Las estadísticas propias y ajenas así lo demuestran. Sin embargo, durante el presente año se hizo una investigación de los Juzgados de Distrito con mayores cargas de trabajo y se formuló un programa especial para apoyarlos en la más pronta resolución de los asuntos. Siendo particularmente alto el número de casos de que conocen 25 Tribunales y Juzgados, se hicieron nombramientos de personal adicional para que los auxiliaran. Para lograr un fortalecimiento permanente en este aspecto, se ha preparado un programa integral de apoyo que será puesto en marcha durante 1992.

A finales del mes de mayo tuvo lugar la Quinta Reunión Nacional de Magistrados de Circuito, con el propósito de celebrar los 150 años del juicio de amparo y los 40 años de establecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito. En el mismo se presentaron 95 ponencias y se propiciaron muy interesantes discusiones. Como lo señalé en el discurso de apertura a tal evento, de las conclusiones a los trabajos no pueden resultar normas obligatorias para los órganos jurisdiccionales, pero sí un rico intercambio de experiencias y conocimientos para precisar los argumentos que habrán de fundar las resoluciones. Al término de la reunión se publicó la memoria correspondiente, la que constituye punto de referencia para que en la actualidad y en el futuro se conozca el pensamiento de los titulares de los Tribunales de Circuito y se coadyuve con ello a la difusión del derecho y a la más amplia discusión de las ideas jurídicas, única vía para perfeccionarlas. Estos trabajos resultaron tan provechosos, que desde el mes de septiembre se convocó a la preparación de la Tercera Reunión Nacional de Jueces de Distrito, que se celebrará en la ciudad de México a finales del mes de febrero del año entrante. Agradezco al señor Ministro de Silva Nava su colaboración para la realización de ambos eventos.

Durante el presente año se continuó con la preparación de los miembros del Poder Judicial de la Federación. Concluyeron sus estudios en el Instituto de Especialización Judicial

de la ciudad de México 170 alumnos provenientes de la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, las Procuradurías General de la República, de Justicia del Distrito Federal y Fiscal de la Federación, del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Fiscal de la Federación, de varias universidades, del foro y de la administración pública. En las extensiones de Guanajuato, Veracruz, Monterrey, Tamaulipas, Chiapas y Oaxaca, finalizaron sus estudios 157 estudiantes. *El Manual del Juicio de Amparo*, importante auxiliar en la preparación del personal judicial, alcanzó su octava edición. Los loables esfuerzos del director del Instituto de Especialización Judicial y de las personas que con él colaboran, son de la mayor importancia para el desarrollo y la transformación del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, de agosto de 1978, fecha en que se inauguró el Instituto, a la actualidad, la actividad del Poder Judicial se ha modificado. Hoy en día son más numerosos los asuntos de carácter penal y fiscal de que conoce y ha tomado carta de naturalización entre nosotros el uso de las computadoras. Consecuentemente, en el futuro habrá de darse énfasis a estos aspectos si se desea capacitar para los tiempos por venir.

A lo largo del año que culmina quedaron de manifiesto los cambios que para el país se avecinan en materia de relaciones internacionales. En la actualidad los estados se vinculan por razones comerciales y económicas de manera más estrecha y con visos de permanencia. Esa dinámica internacional está introduciendo la aplicación de normas internacionales o de derecho extranjero en nuestro propio orden jurídico. Por este motivo, es necesario que el Poder Judicial de la Federación conozca la organización y funcionamiento de los Tribunales y sistemas jurídicos extranjeros y difunda entre ellos el propio. Durante este año se suscitaban reuniones con distinguidos juristas norteamericanos integrantes del Grupo Mayo, con funcionarios judiciales de la República Popular China, estudiantes y profesores de Estados Unidos, Canadá y Francia y con jueces filipinos. Con el mismo fin, en el mes de junio se celebró una reunión entre los señores Ministros y el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, a fin de escuchar los aspectos generales y las modalidades jurídicas que imperarán en el tratado de libre comercio.

En el mes de septiembre asistí a la Conferencia Internacional sobre Protección, Fortalecimiento y Dignificación del Poder Judicial, celebrada en la ciudad de Managua, en la que también participaron los presidentes de la Suprema Corte de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia y Venezuela, con el propósito de establecer mecanismos de cooperación regional en materia judicial. En el mes de octubre se celebró en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la primera reunión bilateral entre 12 Jueces Federales norteamericanos y 12 Jueces Federales mexicanos. Fue éste un encuentro inicial que logró el recíproco conocimiento de los sistemas procesales penales de cada país. Creemos que en el futuro deben promoverse este tipo de encuentros, ampliando los objetivos y la participación.

La Constitución otorga a la Suprema Corte y a los Tribunales Colegiados la facultad de crear normas jurisprudenciales y, por ende, correlativamente le impone la obligación

de hacerlas del conocimiento público de la manera más rápida y eficiente posible. Por ello, durante 1991 se realizaron dos importantes acciones: por un lado, se editó, haciendo uso de la tecnología más moderna, un disco compacto que contiene la jurisprudencia de 1917 a julio de 1991. El software utilizado, preparado por técnicos de la Universidad de Colima bajo las indicaciones de esta Suprema Corte de Justicia, maneja con rapidez y confiabilidad las casi 80,000 tesis a él incorporadas. La consulta puede hacerse por palabra o por número de registro, de manera tal que en un tiempo sorprendentemente corto se obtiene la información, pudiéndose combinar los registros correspondientes a los órganos, esto es del Pleno, las cinco Salas, los Tribunales Colegiados, la común y la especial con los registros relativos a la quinta, sexta, séptima u octava épocas. Los discos compactos serán proporcionados a la totalidad de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y el resto serán comercializados en México y en el extranjero. Así, al ser conocido por un mayor número de personas este tipo de información, la impartición de justicia, el foro y los medios académicos, elevarán la calidad de sus argumentos. Si mayor número de personas conocen las decisiones de los órganos jurisdiccionales, podrán formular sus demandas y alegatos a partir de ellas; los órganos jurisdiccionales, a su vez, conocerán cabalmente tales criterios y necesariamente deberán expresar las razones para seguirlos o apartarse de ellos. La seguridad jurídica y la calidad de las resoluciones judiciales se verá sin duda alguna incrementada. El disco habrá de perfeccionarse en futuras ediciones y permitir, gracias a sus características de almacenamiento, bajo costo y operatividad, la inclusión de la totalidad de las tesis y jurisprudencias de la Quinta Época, así como los ordenamientos legales de uso más común en el Poder Judicial. En segundo lugar, es igualmente destacable la continuación del trabajo iniciado el año anterior para lograr la oportuna publicación de las normas jurisprudenciales en la Gaceta y en el Semanario Judicial de la Federación. Después de intensos esfuerzos y reestructuraciones administrativas, se logró finalmente poner al día las dos publicaciones periódicas del Poder Judicial de la Federación. A la fecha han aparecido ya los números correspondientes al mes de noviembre. Por este motivo y por vez primera, no aparecen consignados en un informe del presidente de la Suprema Corte la jurisprudencia, las tesis o los rubros que las identifican. Debo señalar que la publicación oportuna de la Gaceta, del Semanario Judicial de la Federación y la edición del disco compacto, no hubiera sido posible sin la entusiasta colaboración del personal de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para el cual expreso mi reconocimiento personal.

En 1991, el Poder Judicial de la Federación organizó una serie de cursos para que profesores e investigadores de instituciones de educación superior conocieran más profundamente el trabajo del Poder Judicial de la Federación y para que los integrantes de este último escucharan los comentarios o planteamientos que desde el medio académico se hacen a su labor. En los meses de abril y mayo se celebró en el Instituto Tecnológico Autónomo de México un ciclo de ocho confe-



rencias, mismo que contó con la asistencia de 45 profesores del propio Instituto, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Anáhuac y la Escuela Libre de Derecho. En el mes de julio se realizó otro en la Universidad Panamericana, con la participación de 40 profesores de esta Universidad, la Universidad Bonaterra de Aguascalientes y la Universidad La Salle. En el mes de octubre se llevó a cabo un tercer ciclo en la Universidad Isidro Fabela de la ciudad de Toluca, el cual contó con la asistencia de 50 profesores de las facultades de Derecho del estado de México. Para 1992 se prepara un curso de especialización para la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., y se tiene pensado organizar eventos regionales en la totalidad de las facultades de Derecho del país. Tal como se previó, el efecto multiplicador logrado al impartirse los cursos a profesores, ha sido inmenso. Igualmente importante ha sido escuchar las críticas que se hacen al Poder Judicial de la Federación. Como órgano del Estado no podemos cerrarnos a las opiniones, favorables o desfavorables, que se tengan respecto de nuestra labor. Al contrario, debemos estar en disposición de escucharlas, y cuando sean correctas, corregir nuestras fallas. Para la organización de estos eventos debo agradecer la colaboración del señor Ministro Azuela Güitrón, así como a los señores Jueces y Magistrados que en ellos participaron y a los Ministros Díaz Romero, de Silva Nava, Femández Doblado, Rocha Díaz, López Contreras, Chapital Gutiérrez y Lanz Cárdenas.

Durante este año se continuó con la labor editorial del Poder Judicial de la Federación. Se concluyó el volumen de historia de la Suprema Corte relativo al porfiriato comprendido entre 1882 y 1888, gracias a la colaboración del doctor Lucio Cabrera. Se publicaron en seis libros por separado las semblanzas de los señores Ministros Daniel V. Valencia, José Rivera Pérez Campos, Gabriel García Rojas, Rafael Matos Escobedo, José Castro Estrada y Alberto Vázquez del Mercado. Se publicó, gracias al apoyo del señor Secretario de Gobernación, el trabajo preparado por el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de esta Suprema Corte, en el que se consignan y sistematizan la totalidad de las reformas que desde su entrada en vigor ha tenido la Ley de Amparo. Esta obra permitirá conocer la evolución normativa de la institución jurídica más importante de nuestro orden jurídico, lo que sin duda auxiliará a la más correcta interpretación de sus disposiciones. Para el año entrante, la Suprema Corte prepara, con la colaboración entusiasta de su Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta, una edición conmemorativa de los setenta y cinco años de promulgación de la Constitución Política de 1917.

En mi discurso de toma de posesión me comprometí ante ustedes, señores Ministros, a coordinar esfuerzos para lograr la reforma administrativa del Poder Judicial de la Federación. En el mes de enero se reunió un grupo de entusiastas expertos en organización y sistemas administrativos provenientes de diversas empresas, quienes de manera gratuita y desinteresada han laborado intensamente para lograr esta reforma. Este grupo asesor realizó un minucioso diagnóstico de la situación administrativa del Poder Judicial de la Federa-

ción a través de estudios, reuniones semanales durante todo el año y eventos en los que participaron funcionarios del Poder Judicial. Concluido el período de diagnóstico, propusieron diversas medidas para el control y la racionalidad administrativa, tales como normas de control interno para el manejo de fondos y de cuentas bancarias, reasignación orgánica de los pagadores y los seguros y la reestructuración de las direcciones General de Contabilidad y del Fondo de Ahorro Capitalizable. Hicieron también un detallado estudio de las cargas de trabajo, flujos y competencia de los distintos órganos administrativos, el que concluyó con una propuesta de reasignación de algunas funciones y el establecimiento y desaparición de otras. La Comisión de Gobierno y Administración tuvo conocimiento de los resultados de este programa en el mes de septiembre y otorgó su aprobación. Posteriormente se celebraron reuniones de trabajo con las áreas administrativas involucradas en la reestructuración, de manera que sus comentarios e inquietudes fueran escuchados y, salvo algunas aclaraciones, hubo acuerdo con la propuesta. Por otra parte, el Tribunal Pleno integró en agosto de 1990 la Comisión del Reglamento Interior del Poder Judicial de la Federación, la que está formada por los señores Ministros Fernández Doblado, Villagordoa Lozano, Azuela Güitrón, Díaz Romero y Cué Sarquís. A partir del mes de septiembre, la Comisión de Ministros y funcionarios administrativos dependientes de la Comisión de Gobierno y Administración se han reunido para intercambiar opiniones y puntos de vista. Con ello se ha formulado por la Comisión de Ministros un proyecto del reglamento interior de la Suprema Corte de Justicia, el cual fue entregado a los señores Ministros para su consideración y habrá de ser sometido a la votación del Pleno el año entrante.

El 19 de julio de 1991 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 6, 12 y 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las reformas buscan profesionalizar a los órganos administrativos de la Suprema Corte y distinguir las atribuciones administrativas de las jurisdiccionales. Los órganos administrativos de la Suprema Corte de Justicia actúan para apoyar la función jurisdiccional de todos los órganos del Poder Judicial de la Federación. Los órganos de uno y otro tipo deben distinguirse claramente, hasta lograr que los jurisdiccionales se dediquen sólo a las funciones que les son esenciales. Las reformas de julio a la Ley Orgánica y la reforma administrativa iniciada a partir de enero, han tenido en cuenta estos motivos. El Poder Judicial de la Federación tiene hoy en día doce mil plazas, está presente en más de sesenta y seis ciudades de la República con 263 órganos, ejerce un importante presupuesto, cuenta con inmuebles y realiza actividades administrativas, financieras y laborales permanentemente. El conjunto de esas actividades ha de realizarse por órganos administrativos. Si la Ley Orgánica confiere a la Comisión de Gobierno y Administración un conjunto específico de tareas administrativas del Poder Judicial de la Federación, la reforma buscó fortalecer estas atribuciones de manera correlativa a sus responsabilidades.

Sin embargo, en ningún momento ha de dejarse de lado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia actúa en las

ocasiones previstas en la ley como órgano de gobierno. Por ello, en el presente año se modificó el sistema de presentación del compromiso y ejercicio del presupuesto que en años anteriores se había utilizado, buscando su simplificación y presentación de manera más comprensible y sistemática. En el mes de junio se informó a los Ministros del período que comprende de enero a mayo y en el mes de octubre de enero a septiembre. Se realizaron también diversas auditorias y con tal propósito ocurrieron 323 visitas a los órganos jurisdiccionales de la ciudad de México y de provincia, y a un número importante de los órganos administrativos de la Suprema Corte. Los resultados de las mismas se hicieron del conocimiento de la Comisión de Gobierno y Administración y sirvieron como base para crear diversos métodos de control administrativo, financiero y laboral. Igualmente, con el propósito de fortalecer el control financiero y la disponibilidad de información veraz y pronta, se llevó a cabo la reestructuración de la Dirección General de Contabilidad, reasignándose su posición orgánica y encomendándosele la actualización de los registros contables, los cuales tenían notables retrasos.

A principios del año próximo culminarán los trabajos de descentralización de los equipos y sistemas informáticos en el área administrativa, programados por la Dirección General de Informática y aprobados por la Comisión de Gobierno y Administración. Por ende, las direcciones Generales de Programa y Presupuesto, Contabilidad y Recursos Humanos, así como la Oficialía Mayor, serán responsables del manejo de su información y de la rapidez y puntualidad de ésta. Con este proceder, la Suprema Corte adopta las posiciones de vanguardia en materia informática, ya que descentraliza equipos y recursos, localiza las responsabilidades y facilita las labores de control y decisión de los órganos de gobierno.

En este lapso también se aprobó el establecimiento de un elemento más de control y decisión del que se había carecido: un registro fiel y automatizado de las estadísticas judiciales. Si la labor primordial del Poder Judicial de la Federación es la impartición de justicia, las decisiones de todos sus órganos habrán de subordinarse a los requerimientos de los órganos jurisdiccionales. En los primeros meses de 1992 se instaurará, con la aprobación del Pleno, un sistema estadístico que permita recoger la información relevante de la totalidad de los órganos jurisdiccionales, la que será concentrada en la Suprema Corte para realizar el análisis que permita tomar decisiones informadas en cuestiones tales como incremento del personal, la creación de nuevos órganos, la valoración del desempeño laboral, el conocimiento de los requerimientos presupuestales, etc. Es cierto que el Poder Judicial de la Federación debe crecer cuantitativamente y cualitativamente, pues sólo así pueden satisfacerse las garantías individuales. Sin embargo, ese crecimiento, en un país con recursos limitados como el nuestro, debe ser plenamente racional. Estoy cierto que con el sistema estadístico contaremos con métodos adecuados para lograr tal fin. A este respecto debo hacer pública mi gratitud al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por la valiosa asesoría prestada para el diseño de este sistema.

El orden jurídico mexicano le asigna al Poder Judicial

de la Federación funciones de defensoría de oficio en los procesos federales. México es un país en el que persisten las desigualdades y por ello es inexcusable otorgar a quien tenga necesidad, la más adecuada asistencia profesional. 1991 representó un año de esfuerzo para alcanzar tal propósito, estableciéndose programas de trabajo para los defensores, creándose direcciones de área para apoyar al Director General de la Defensoría de Oficio, detectándose mediante cuestionarios las necesidades materiales de los defensores en todo el país, prohibiéndose a los mismos desempeñar cualquier otra actividad remunerada, iniciando la operación de las delegaciones regionales y estableciendo el *Manual de Visitas Carcelarias de las Defensorías de Oficio*. Con los esfuerzos del Ministro visitador Luis Fernández Doblado y del Director General de la Defensoría, se trabajará más y mejor este rubro en los años venideros.

En materia de relaciones laborales hubo también logros significativos durante 1991. Se elaboraron algunos sistemas de cómputo para apoyar los trabajos de la Dirección General de Recursos Humanos, se formuló el instructivo general para la captura de información en recursos humanos procedente de los órganos jurisdiccionales, se unificaron las plantillas del personal, se recategorizó, a un buen número de empleados, se elaboraron perfiles de reporte y cuestionarios para lograr evaluaciones técnicas más completas, se creó la bolsa de trabajo interna y se estableció un sistema de exámenes para dictamen de personalidad. Igualmente, se continuó con los programas de capacitación al personal del Poder Judicial, mismo que comprendió materias tales como desarrollo de personalidad, actualización secretarial, toma de decisiones, redacción, taquigrafía y ortografía. A partir de los retos de cambio integral en que está inmerso el país, la capacitación deberá ser en el futuro uno de los aspectos a desarrollar con mayor intensidad en el Poder Judicial, debiendo destinarse a tal actividad mayores recursos y esfuerzos. Debemos ser capaces de preparar y educar a nuestros funcionarios y empleados de una manera intensiva a fin de que enfrenten debidamente los problemas que se les presenten.

Los conflictos laborales habidos durante el año fueron escasos, promoviéndose ante la Comisión Sustanciadora únicamente una demanda por cada mil trabajadores. Con independencia de lo anterior en la Dirección General de Recursos Humanos se creó la Dirección de Relaciones Laborales, a fin de conducir los asuntos en esta materia de manera conciliadora y benéfica para las partes involucradas.

Las relaciones con nuestro sindicato fueron fructíferas y cordiales. Agradezco a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, su trabajo y su entusiasta colaboración durante 1991.

Señoras Ministras y Señores Ministros:

Este año es muy significativo para el Poder Judicial. Por los logros obtenidos, podemos considerarlo un año de actualización y de transición. De actualización porque apreciamos avances innegables en la clasificación, codificación y almacenamiento de nuestras jurisprudencias. Estamos hoy al día en cuanto a la creación institucional de nuestro saber

y nuestra experiencia jurídica. Esto constituye una contribución relevante que, a no dudarlo, tiene repercusiones múltiples, tanto en los criterios propiamente dichos para la interpretación de las leyes como en la eficacia en el servicio que se presta a la sociedad. Por otra parte, también nos encontramos en un momento de gran trascendencia, pues con la inauguración del Palacio de Justicia Federal la coordinación y el mejoramiento de los servicios judiciales tiene una garantía plena.

Pero quizá lo que debemos recalcar con mayor énfasis es la transición en la que somos sujetos activos todos los miembros del Poder Judicial. Se trata de un cambio de hondas dimensiones, que se verifica a través de mejoras materiales y, de manera esencial, en una orientación renovadamente comprometida con nuestra función social. Si por un lado estamos valiéndonos de la tecnología más reciente para mejorar nuestros acervos documentales, lo que le imprimirá mayor rapidez a la resolución de los casos en nuestro ámbito de competencia, por otro, estamos también actualizando la función judicial del Estado mexicano.

Si existe un rasgo histórico en el desarrollo del Estado mexicano, ese es la búsqueda constante de los mecanismos y las instituciones que garanticen a la sociedad y a los individuos el respeto a sus derechos y prerrogativas. Por ello, las tareas del Poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular, adquieren un cariz doble, es decir, de permanencia y de cambio. Las leyes proporcionan certidumbre a los mexicanos y dan contenido histórico a la acción pública cotidiana. Pero la transformación de las circunstancias hace variar igualmente el papel de las instituciones judiciales.

Numerosos aspectos de la sociedad y del Estado mexi-

cano están cambiando. La vigilancia en la constitucionalidad de tales transformaciones es lo que da arraigo y firmeza a las nuevas generaciones de mexicanos. El fundamento de nuestras instituciones se encuentra en los postulados supremos de nuestra Carta Magna; al vigilar su observancia, la Suprema Corte participa en el rumbo que deben tomar las iniciativas de los otros dos poderes públicos. De esta manera la Suprema Corte concilia los cambios que se deben efectuar con las normas que deben permanecer.

Ha sido éste un año trascendente, en muchos sentidos, para la vida de México. Se han consolidado, en poco tiempo, avances notables en diversos renglones. Apuntan todos hacia la búsqueda del bienestar colectivo, hacia el perfeccionamiento de nuestro régimen de libertades, hacia el fortalecimiento de nuestras instituciones, hacia el mejoramiento de nuestra convivencia democrática y hacia el imperio irrestricto de la ley. No puede ni debe olvidarse la alta responsabilidad del Poder Judicial al proteger con el derecho las garantías individuales. La majestad del juicio de amparo consiste precisamente en la protección de los derechos individuales y sociales plasmados en nuestra Carta Magna.

En este contexto, la Suprema Corte renueva día a día su compromiso con la justicia y con la sociedad. Avanzamos hoy con un Poder Judicial más eficiente. Junto con las leyes, los hombres son la parte central del perfeccionamiento de nuestra actividad. Una disposición ética caracteriza a los funcionarios y trabajadores del Poder Judicial mexicano. Jueces, Magistrados y Ministros colaboramos con particular entusiasmo este año para lograr todo lo que se ha informado el día de hoy. Refrendemos aquí el compromiso que hemos asumido. La energía de la Nación está en marcha. Nuestro deber es encauzarla en las leyes y en la justicia.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE EN LA QUE RESULTÓ ELECTO  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.  
2 DE ENERO DE 1991\*

Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Asumo con profundo respeto y seriedad la alta responsabilidad que me han conferido al elegirme presidente del más Alto Tribunal de Justicia de la Nación. Muchas gracias, señores Ministros.

Esta Suprema Corte de Justicia, como Supremo Tribunal Constitucional de la Nación, deberá resolver, en ejercicio de las facultades que le otorgan la Constitución de la República y las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, todos los juicios en los que se impugne la inconstitucionalidad de leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos emitidos por los titulares de los Poderes Ejecutivos Federal y Locales. En el ejercicio de estas facultades se realiza el concepto del estado de derecho; son su expresión más exacta y cabal, si se considera que el control de la constitucionalidad de los actos de los órganos de la federación y de los estados, es una función que se lleva a cabo en cumplimiento directo de los preceptos constitucionales. La dignidad y la majestad del Poder Judicial Federal se manifiestan en toda su grandeza cuando actúa como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades federales y locales, pues entonces es órgano directo de la Constitución. Los órganos del Poder Judicial Federal, cuando actúan como jueces de amparo, realizan una función que debe ser referida o adscrita al orden jurídico constitucional. La Constitución de la República tiene en el Poder Judicial Federal su órgano protector. Con el amparo, las autoridades y órganos federales, locales y municipales encuentran una limitación jurídica efectiva en

su actuación para el caso de que actúen en violación de las garantías individuales que otorga la Constitución de la República o actúen fuera del ámbito de sus facultades.

Los órganos del Poder Judicial de la Federación, como jueces de amparo, juzgan la constitucionalidad de los actos de las autoridades. Estas son parte en el juicio de amparo. La sentencia que resuelve la litis constitucional es norma que nulifica, para el caso concreto, conforme a la célebre fórmula de Otero, el acto inconstitucional. De esta manera, el Poder Judicial de la Federación es un poder independiente y autónomo de los otros poderes de la federación, porque sus facultades para el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades se encuentran consagradas tanto en la Constitución como en las leyes. El dice y determina lo que es la Constitución, al interpretarla como órgano directo de ella. Sus decisiones y sentencias son obligatorias para los órganos cuya conducta juzga. La voluntad del Poder Judicial de la Federación es la voluntad de la Constitución.

Es el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia el órgano supremo del Poder Judicial de la Federación. Sobre él recaen las más serias y altas responsabilidades. Como órgano colegiado se encuentra organizado según los principios de la más estricta democracia: sus decisiones se toman por mayoría absoluta de los Ministros, los cuales tienen un status jurídico absolutamente igual. Esto es algo digno de ser resaltado. Es un modelo, un paradigma de organización democrática.

Como tal, entonces, exige pluralidad de opiniones. El pluralismo y la libertad de expresión constituyen pilares fundamentales de todo cuerpo que actúe democráticamente. La diversidad de criterios dentro de la dialéctica de la discusión, del argumento y del contraargumento tiene por objeto obtener la aprobación de una resolución ajustada a la verdad y al derecho.

---

\* *Op. cit.*, pp.197-202.

Es mi convicción profunda que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia debe ejercer, en toda su plenitud, las facultades tanto jurisdiccionales como administrativas que la Constitución y las leyes le otorgan. Asimismo, el propio Pleno debe, en cuanto órgano supremo de gobierno del Poder Judicial Federal, garantizar que la totalidad de los órganos que lo componen pueden ejercer sus respectivas facultades de manera cabal.

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tiene entre otras facultades de carácter administrativo la de organizar a los Tribunales Colegiados de Circuito, a los Unitarios de Circuito y a los Juzgados de Distrito. El Pleno, debe ejercer estas facultades administrativas de la manera más expedita y eficaz posible. Deberá atender a las necesidades de sus miembros, y proveer a sus órganos de todos los elementos materiales necesarios para que la administración de justicia pueda realizarse de manera pronta, efectiva, completa e imparcial. Deberá atender que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación tengan una remuneración digna que garantice su independencia y honestidad.

Como respuesta al crecimiento demográfico en nuestro país, el Poder Judicial ha tenido que crecer y redoblar sus esfuerzos para atender las demandas de justicia que cada vez con mayor intensidad se presentan ante él mismo.

El mejoramiento de los sistemas administrativos y el control y ejercicio del presupuesto de esta Suprema Corte de Justicia, se llevarán a cabo cumpliendo estrictamente con la ley. Serán objeto de atención esmerada la totalidad de dichas funciones de la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de realizar las adecuaciones administrativas necesarias para que los órganos del Poder Judicial Federal ejerciten sus facultades jurisdiccionales utilizando todos los medios técnicos y organizacionales que nos ofrece este siglo que está por terminar. Es necesario modernizar administrativamente al Poder Judicial Federal con objeto de reducir al mínimo el desfase existente entre la actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial Federal y la actividad administrativa, esta última ejercida con métodos en alguna medida

atrasados y tradicionales. Es además urgente, dicha modernización: para ello es indispensable y necesaria la colaboración de todos y cada uno de los miembros integrantes de este Poder Judicial Federal.

La independencia y la autonomía del Poder Judicial Federal puede ser afirmada en la medida en que se cumplan las finalidades anteriores. Ellas no deben entenderse como implicando un antagonismo entre los poderes del estado. Muchas veces ha sido dicho y es necesario repetirlo en esta ocasión; si cada órgano del estado al ejercer sus facultades concurre a hacer efectivas las normas de nuestra Constitución Política, la colaboración entre los Poderes de la Unión está garantizada, en beneficio de la sociedad y la nación mexicana.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia es un Ministro. No es el jefe ni el titular del Poder Judicial. En relación a sus funciones jurisdiccionales sólo interviene, sin voto de calidad, en los asuntos de la competencia del Pleno. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son soberanas, y en sus funciones el presidente no interviene ni puede pretender hacerlo. De igual manera en los Juzgados de Distrito y en los Tribunales de Circuito. No es correcto que exprese opiniones políticas, que sean objeto de publicidad; sus opiniones jurídicas las emite en las resoluciones del Pleno o en los votos particulares.

Señores Ministros:

Soy consciente de que sin el apoyo y la colaboración de cada uno de ustedes las facultades que la ley otorga al presidente de la Suprema Corte de Justicia no pueden ser ejercitadas con el acierto necesario para el engrandecimiento y la dignidad del Poder Judicial Federal. Pido pues, a todos y cada uno de ustedes, su colaboración y su apoyo consistente y lúcido en el desarrollo de las funciones de la presidencia. Correspondiendo a esta petición, formulo ante ustedes la protesta más sincera de mi dedicación esforzada para que el prestigio del Poder Judicial se incremente en beneficio del pueblo de México y de la paz social.

Muchas gracias

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR LICENCIADO CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ,  
DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO,  
CON MOTIVO DE SU RETIRO VOLUNTARIO DEL CARGO DE MINISTRO NUMERARIO  
Y PRESIDENTE DEL ALTO TRIBUNAL, CON EFECTOS A PARTIR DEL DÍA  
31 DE DICIEMBRE DE 1990. 12 DE FEBRERO DE 1991\*

Señor Presidente de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación,  
Ministro Ulises Schmill Ordóñez;  
Señoras y señores Ministros;  
Señoras y señores Magistrados;  
Señoras y señores Jueces;  
Sylvia, Carlos, Francisco y Fernanda;  
Distinguidos invitados:

Hace 22 años, en un día como éste, fui recibido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Llegué lleno de ilusiones, si bien temeroso. Sentía una “angustia por el Derecho”, como lo confesé en aquel lejano 21 de enero de 1969. Fui recibido por el Pleno, entonces compuesto por mis maestros Mariano Azuela, Ezequiel Burguete, Manuel Rivera Silva, Rafael Rojina Villegas, y Felipe Tena Ramírez, y por otros, igualmente distinguidos juristas, que habían sido mis superiores cuando trabajé en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hoy me despide el Pleno de la Suprema Corte, que no obstante tener diferentes integrantes, es substancialmente el mismo cuerpo colegiado que al través de los años, en secuencia no interrumpida está empeñado en la tarea de velar por el imperio de la Constitución y, con ello, de la justicia; el mismo Pleno que, representa uno de los poderes federales y sin solución de continuidad, acaba imponiendo un carácter a sus componentes. El hombre siempre cree que puede conformar el trabajo con su personalidad; pero en una misión como la que atañe al juzgador, es el trabajo el que acaba configurando al hombre. Parece ser que el que llega a este recinto a desem-

peñar la excelsa función juzgadora, ha de abandonarlo llevando en lo más profundo de su ser un sello indeleble que habrá de acompañarlo de por vida.

Los 28 años transcurridos, primero en el Tribunal Fiscal y después en la Suprema Corte de Justicia, me han revelado aspectos de la función del juzgador que no señalan los textos ni se aprenden en la Universidad; sólo se descubren con su ejercicio. Es éste el que, como práctica cotidiana, lleva a entender lo singular de tal función, cuya esencia es la imparcialidad. Entonces se advierte, se siente, que el juez es la figura central del Derecho y, sobre todo, de la justicia; que “un ordenamiento jurídico se puede concebir sin leyes, pero no sin jueces”, como dice el eminente Francesco Carnelutti.

Calamandrei se refiere al “sacerdocio” judicial, pero fundamentalmente hace una apasionada defensa de los Jueces y de su función creadora del derecho judicial en su obra “Elogio de los jueces escrito por un abogado”.

Couture, por su parte, en su cuarto mandamiento, precisa que es deber del Juez luchar por el Derecho, pero es categórico al puntualizar: “El día en que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia”.

Al juez incumbe, pues, trocar en paz lo que es desasosiego, y en realidad lo que quizá tan sólo es una esperanza.

En varias ocasiones expresé que en la impartición de justicia el juzgador debe contar con la esforzada voluntad de dar a cada quien lo suyo; y que por ello para un juez no es suficiente ser un técnico del Derecho o un teórico consumado; pero que un Ministro de la Suprema Corte tenía que ser, además, por encarnar la máxima esperanza de quien ha sufrido mengua en sus más caros derechos, un estadista, un incansable buscador de la verdad y un realizador de los ideales de la justicia. En definitiva, el problema de la injusticia no se resuelve si el juzgador solamente cuenta con una gran ciencia o con un acer-

---

\* *Op. cit.*, pp. 223-229.

vo cultural o doctrinario impresionante, sino que es necesario que lo anime el propósito inquebrantable de impartir justicia y de determinar qué es lo suyo de cada quien. Al juez toca descubrir la verdad; la verdad que se vuelve justicia plena si se hace respetar.

A la Suprema Corte, a los Tribunales Unitarios y Colegiados y a los Juzgados de Distrito, corresponde esa tarea; esa hermosa misión.

Llegué a este templo de la justicia lleno de ilusión, y no la he perdido porque el empeño compartido con quienes fueron mis compañeros de trabajo, me ha dejado satisfecho. Considero un privilegio el haber llegado a este sitio y un regalo de la vida el haberme permitido participar en la misión de impartir justicia, la más noble de las misiones, y en haber podido, así servir a México en la medida de mi capacidad. Me retiro sin haber perdido mi fe en nuestro máximo Tribunal, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el contrario, estoy tranquilo y seguro de que el Poder Judicial de la Federación seguirá siendo el baluarte de la defensa de los derechos del hombre y de las garantías individuales. Y no puede ser de otra forma si se recuerda que el Poder Judicial Federal durante más de 165 años, ha sido salvaguarda del orden constitucional y garantía de la correcta aplicación de la ley; ha interpretado y aplicado la ley con permanente voluntad de servicio y ha sabido, a través de sus fallos, renovar el sentido de las normas, para el bien del país, pues no puede haber seguridad, ni desarrollo económico, ni modernización, si no hay respeto por el Derecho en un régimen fundado en la justicia. Por ello, reitero mi profunda fe en el ideal y en el triunfo de la justicia. Se mantiene firme mi fe en México y en las instituciones que nos dieron paz y prosperidad.

Señoras y señores Ministros, para ustedes que bondadosamente acordaron la celebración de esta sesión solemne, mi gratitud, y para los que durante tantos años me brindaron su colaboración y consejo, además, mi amistad eterna. Para usted, señor presidente, que despidió en nombre del Tribunal Pleno al Ministro que se marcha, no serán mis palabras las que expresen mis sentimientos. Hace muchos años aprendí de un inolvidable maestro y colega la hidalga frase de Martí: “la largueza en el elogio no prueba el mérito del elogiado, sino el gallardo corazón de quien lo proclama y exagera”.

Deseo dejar constancia de mi profundo agradecimiento hacia cuatro Presidentes de México: a Miguel Alemán Valdez, quien fuera mi guía y consejero durante los años de formación y que en 1968 sugirió al entonces Presidente de la República mi nombramiento como Ministro de esta Suprema Corte; a Gustavo Díaz Ordaz, que como titular del Poder Ejecutivo me designó Ministro; a Miguel de la Madrid Hurtado y a Carlos Salinas de Gortari, durante cuyos mandatos me correspondió el alto honor de desempeñar el cargo de Presidente de la Suprema Corte, por el apoyo irrestricto que siempre otorgaron al Poder Judicial Federal y por su actitud respetuosa hacia la independencia de dicho poder.

A los funcionarios y empleados que me brindaron su colaboración en las labores judiciales y administrativas, agradezco su apoyo, comprensión y amistad. Si en alguna ocasión fui descortés, espero su perdón y comprensión, pues jamás tal descortesía fue intencionada, sino producto de la tensión o la impaciencia que el desempeño del cargo ocasiona. Si fui impaciente, lo fui buscando un mejor rendimiento en el trabajo, seguro de que su capacidad les permitía superar los resultados.

Para mi esposa, cuyo aliento y apoyo dieron inspiración y razón de ser a tantas horas de estudio y vida rutinaria, mi reconocimiento. Fueron muchos los sacrificios que tuvo que realizar. Sin ella, nada hubiera logrado.

A mis hijos, que durante 22 años tuvieron paciencia para tolerar mis horas de aislamiento en la biblioteca y entendieron por qué la preparación de las “cuentas” en las tardes y en los fines de semana impedían a su padre proporcionarles las distracciones que su juventud requería. Gracias por su amor y comprensión. A todos los que hoy me acompañan, mi gratitud.

“Retroceder no pueden los hombres ni los ríos”, escribió el poeta colombiano Caro. “Ninguna ruta lleva a las cosas que ya fueron, ni el sol se levanta por el poniente” termina un poema ruso.

!He pasado más de la tercera parte de mi vida como Ministro de la Suprema Corte de Justicia!

Hoy se cierra una etapa de mi vida; a no dudarlo, la más importante. Se inició, propiamente, el 15 de abril de 1963 cuando fui nombrado Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación; prosiguió al ser designado Ministro Numerario de la Suprema Corte el 15 de enero de 1969; y llegó al cenit al ser electo presidente del más Alto Tribunal; tal etapa termina con mi jubilación voluntaria el 31 de diciembre de 1990.

Hubo días, incluso años, muy difíciles, y momentos en los que sufrí censuras hirientes y ataques, a mi juicio, injustos, porque mis errores, pudieron ser fruto de mi inadvertencia o de mi ignorancia, nunca de la mala fe; pero las satisfacciones fueron mayores porque sentía que me estaba esforzando en el cumplimiento de un noble y hermoso deber, y palpaba que se estaban logrando objetivos y metas importantes.

Al tomar posesión del cargo de Ministro ofrecí hacer todo lo posible por cumplir dignamente el compromiso de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación, advertido de que, de no hacerlo así, la nación y mi conciencia me lo demandarían. Durante mi desempeño en estos 22 años no me ha guiado ningún interés personal y he actuado siempre conforme a mis convicciones profundas. Me queda la tranquilidad de conciencia, que vale más que nada en el mundo, y la satisfacción que deja el sentimiento de haber cumplido con el deber en lo que sigo calificando como “el cargo más hermoso a que todo abogado puede aspirar”.

Muchas gracias



CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LOS  
FESTEJOS CONMEMORATIVOS DEL SESQUICENTENARIO DEL ESTABLECIMIENTO DEL  
JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO, ACTOS QUE SE EFECTUARON  
EN EL ESTADO DE YUCATÁN. 16 DE MAYO DE 1991\*

Constituye un motivo de especial satisfacción participar en los festejos conmemorativos del sesquicentenario del establecimiento del juicio de amparo en México. Quiero, en primer término, agradecer la invitación que al efecto me hicieron la señora gobernadora y la señora presidenta del Tribunal Superior de Justicia de este bello e importante estado de Yucatán. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo a bien elegirme por este año como su presidente y con este carácter quiero, en esta ocasión, hacer junto con ustedes algunas reflexiones generales sobre esa magnífica institución que es el juicio de amparo. Grandes esperanzas ha despertado en el pueblo de México, quien siempre ha visto, de manera justificada, en la institución que nació en estas tierras, un medio de protección contra los actos inconstitucionales de las autoridades y órganos del Estado.

Me corresponde exponer ante ustedes algunas reflexiones sobre el juicio de amparo, haciendo una comparación entre el amparo original, es decir, el amparo tal como aparece en la Constitución Yucateca de 1841 y el amparo tal como se encuentra establecido en este año de 1991 en la Constitución Federal. Con este breve estudio comparativo podremos comprobar, en el corto lapso de mi exposición, la trascendencia de las luminosas ideas de don Manuel Crescencio Rejón. De ser una institución en una Constitución local, el juicio de amparo se ha desarrollado históricamente y se ha convertido en la institución más importante de nuestro sistema jurídico. Espero poder demostrar esta afirmación en el curso de mi exposición.

He pensado en la forma en que presentaré mi exposición ante ustedes y al efecto me ha parecido conveniente realizar

el estudio comparativo entre el juicio de amparo en la Constitución Yucateca de 1841 y el de la Constitución Federal actual, haciendo una breve, pero concisa, exposición del concepto fundamental del control de la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado, ejemplificándolo con las normas de nuestras dos constituciones ya mencionadas. Posteriormente presentaré el significado jurídico en el contexto de orden jurídico del estado federal, que tiene el juicio de amparo. Estoy consciente que algunas partes de mi exposición resultarán de no fácil comprensión por los presupuestos teóricos en que la misma descansa. Sin embargo, he preferido mantener mi disertación en estos términos a fin de destacar en toda su profundidad la institución del juicio de amparo y las trascendentales ideas de don Manuel Crescencio Rejón. Optar por otro camino significaría la simplificación excesiva de los temas que he de tratar.

#### EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Para la exposición del concepto del control de la constitucionalidad es necesario examinar la estructura del orden jurídico, previamente. Los órdenes jurídicos positivos se presentan históricamente como conjuntos de normas ordenadas jerárquicamente. La razón de esta estructura se encuentra en que el derecho positivo es producto de la conducta humana, que es creado por actos humanos y no es el producto de la reflexión sobre la naturaleza en general y la naturaleza del hombre en particular. Si se entiende al orden jurídico, el derecho positivo de un estado, como un orden coactivo de la conducta humana, en este concepto se encuentra implícito el de la coacción establecida u ordenada por la norma, coacción que va a ser impuesta por el acto de un hombre realizado en contra de otro hombre. La regulación de la coacción por parte del derecho

---

\* *Op. cit.*, pp. 239-256.

es, para decirlo enfáticamente, la regulación de los actos coactivos que unos hombres realizan en contra de otros hombres. La conducta regulada primariamente por el derecho es la conducta de los sujetos encargados del ejercicio de la coacción, y sólo de modo indirecto se regula la conducta de los demás sujetos. El primero de dichos sujetos es el órgano del estado y su conducta es el objeto de la regulación primaria del orden jurídico. Por lo tanto, el derecho es un orden positivo, en tanto que es un conjunto de normas establecidas por unos hombres para regular la conducta de otros hombres a través del facultamiento dado a ciertos individuos, los órganos del estado, para que apliquen actos de coacción a aquéllos. Es empíricamente observable que el poder coactivo tiene una tendencia inmanente a centralizarse y establecer cadenas de delegaciones. La expresión normativa del poder coactivo consiste en la facultad jurídica de crear normas coactivas y en la de aplicar las sanciones correspondientes, incluso por medio del uso de la fuerza física. Las cadenas delegadas de poder se traducen en la esfera jurídica en la estructura graduada del derecho.

Si el derecho positivo es un orden jerárquico de normas, debe darse el criterio que permita señalar qué norma es superior a otra norma. Este criterio es el siguiente: una norma es superior a otra si determina el proceso de creación y el contenido de ésta. Correlativamente, norma inferior es aquella que ha sido creada conforme al procedimiento establecido por otra norma y con el contenido que ésta determina. El orden jerárquico del derecho consiste en una serie escalonada de normas en el que cada grado de la estructura es una norma superior en relación con aquella que la sigue de modo inmediato.

Estas consideraciones pueden ser extendidas a conjuntos de normas y a órdenes normativos en su integridad. La Constitución es un complejo normativo que puede y debe considerarse superior a los órdenes normativos de la federación y de los estados locales. Ella determina el proceso de creación de las normas federales y proporciona las bases fundamentales de creación para los órdenes de los estados miembros. El contenido de ambos tipos de órdenes se encuentra establecido en la parte dogmática de la Constitución. El complejo normativo de la Constitución debe entenderse como formando una unidad normativa. Por lo tanto, si es posible dividir su contenido en una parte dogmática y una parte orgánica, esta división sólo tiene una función expositiva.

Si la parte orgánica establece las competencias y los procesos de creación de las normas pertenecientes al orden subordinado de la federación, la parte dogmática debe entenderse como aquellas limitaciones al contenido de las facultades otorgadas a los órganos federales. Esta parte establece limitaciones a las competencias materiales de los órganos. Las llamadas "garantías individuales" son estas restricciones materiales. Si estas limitaciones al contenido de las normas inferiores a la Constitución no estuvieran codificadas, las facultades de los órganos se entenderían conferidas ilimitadamente, pues el sentido de la norma que otorgara una determinada competencia para legislar en cierta materia no tendría limitación en cuanto al contenido.

Sería un grave error considerar que la determinación del contenido de las normas inferiores que hace la Constitución sea únicamente en relación con las leyes, es decir, con las normas generales emitidas por los órganos legislativos de la federación o de los estados locales. Las normas generales emitidas por el órgano ejecutivo (reglamentos y otras disposiciones) o las normas más o menos particulares emitidas por los órganos de la administración pública federal o estatal, y por los órganos judiciales federales o locales, quedan determinadas por la Constitución. En realidad, los órdenes jurídicos de la federación y de los estados locales quedan determinados en cuanto a sus contenidos por la parte dogmática de la Constitución.

Es posible, en consecuencia, establecer dos relaciones entre las normas superiores y las normas inferiores de un orden jurídico: de concordancia y de negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior porque ha sido creada siguiendo el procedimiento establecido para ello por el órgano competente, y porque tiene un contenido que no contradice aquellos contenidos que determina la norma superior. La concordancia con la norma superior puede, entonces, tener carácter formal o carácter material. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre dos normas o conjuntos de normas o entre una norma y un conjunto de normas, se dice que la norma o las normas inferiores son regulares. En caso contrario, se dice que son irregulares. La regularidad es la relación de concordancia entre normas o conjuntos normativos de diverso grado jerárquico. Si la norma superior que se tiene en consideración para medir la regularidad de una norma inferior es la norma general de la ley, se habla de "legalidad" o "ilegalidad"; si es la Constitución, se habla de "constitucionalidad" o "inconstitucionalidad." Es también posible hacer una distinción en relación con la parte de la norma superior con la que se establezca la relación de regularidad: la regularidad formal compara la norma inferior con el procedimiento establecido para su creación por la norma superior; la regularidad material la compara con el contenido que determina la norma superior. No debe excluirse el caso que a menudo se presenta en los órdenes jurídicos positivos en los que como contenido de la parte dogmática se establece la regularidad formal.

Cuando quiere investigarse la regularidad de una norma o conjunto de normas, deben resolverse los siguientes problemas:

- A) Cuál es el criterio a que debe sujetarse el examen de la regularidad.
- B) Qué normas son el objeto del examen de la regularidad.
- C) Quién es el sujeto facultado para examinar y decidir sobre la regularidad.
- D) Cuál es el resultado del examen de la regularidad.
- E) Cuál es el procedimiento para el examen de la regularidad.

Una aclaración terminológica: en lo que sigue emplearemos indistintamente la terminología de "norma" y "acto", pues la utilización de un término u otro depende del énfasis que

quiera darse al acto de producción de la norma o a la norma misma.

#### EL CRITERIO DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

El criterio del control de la regularidad constitucional significa establecer los principios que el órgano de control constitucional tomará en consideración para determinar la regularidad o irregularidad del acto o norma objetivo de dicho control. En lo que hace al ámbito federal, el artículo 103 establece: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las *Garantías individuales*; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". De la lectura de este precepto, se deduce que el criterio de control está constituido por las garantías individuales, es decir, que el órgano de control de la constitucionalidad podrá actuar siempre que se vulneren las garantías individuales. El problema del criterio de control de la regularidad es idéntico al problema de la determinación de cuáles son las normas superiores con relación a las cuales se establece jurídicamente la concordancia o contradicción de las normas o actos individuales sujetos al control de regularidad. Es por este motivo que se precisa establecer cuáles son las garantías individuales.

Dado que el primer capítulo de la Constitución habla de las garantías individuales y comprende bajo esa denominación los primeros 29 artículos, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que en esos primeros 29 artículos están comprendidas las garantías individuales. Al respecto, se ha discutido si el criterio de control de regularidad se encuentra comprendido sólo en esos primeros artículos, bastando señalar que partiendo de una consideración sistemática de la función que cumple la constitución en un orden jurídico, esto es, ser su norma superior, hemos de llegar a la conclusión de que las llamadas garantías individuales determinan los contenidos necesarios, excluidos o potestativos de las normas inferiores. Con este concepto sistemático, cabe hablar de otras normas constitucionales que sirven como criterio de regularidad, mismas que se encuentran contempladas en el artículo 123, en el título IV, y en los artículos 125 a 130. El artículo 16 constitucional amplía, sin embargo, la protección constitucional puesto que al hablar de autoridad competente, de causa legal del procedimiento, de fundamentación y de motivación, realiza una enorme ampliación de los actos de autoridad sujetos al control constitucional. Puede afirmarse que por la garantía de legalidad del artículo 16 constitucional, el criterio de la regularidad se extiende a todo el orden jurídico, ya que si ciertos actos deben ejecutarse conforme a ciertas normas legales, reglamentarias o individualizadas, la no observancia de las mismas por parte de las autoridades públicas provoca la ilegalidad y, mediante esta vía, la inconstitucionalidad. Algo muy similar acontece con el juicio de amparo de la Constitución Yucateca de 1841.

El criterio de control en esta Constitución se encuentra contemplado en el artículo 70., previsto dentro del capítulo

denominado "De las garantías individuales". El artículo 62 constitucional señala en su fracción I que son atribuciones de la Suprema Corte amparar en el goce de sus derechos a quienes le pidan protección. Del contenido de este precepto se deduce que son los derechos del artículo 7°. los que constituían el criterio de control de regularidad constitucional.

El artículo 7°. constitucional establecía:

"Son derechos de todo habitante del estado, sea nacional o extranjero:

1°. No poder ser preso sino por decreto o mandamiento de Juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de éste. Exceptúase el caso de delito infraganti, en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego a su Juez respectivo.

2°. No poder ser detenido sin expresa orden, dada y firmada por el Juez competente que le aprehenda, ni pasar la detención de veinticuatro horas sin recibirle su declaración preparatoria, ni de cuarenta y ocho sin proveer el auto motivado de su prisión.

3°. No poder tampoco permanecer preso, ni incomunicado, por más de seis días sin que se le reciba su confesión con cargos, ni podersele volver a incomunicar después de practicada esta última diligencia.

4°. No poder ser juzgado por comisión, sino por el Tribunal competente que establece la ley.

5°. No poder ser juzgado ni sentenciado por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa.

6°. Poder terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros.

7°. No poder ser obligado a hacer lo que no le manda la ley, ni a practicar lo prevenido en ésta, sino del modo y en la forma que ella determine, ni a pagar contribución no decretada por el Congreso del Estado.

8°. No podersele impedir hacer lo que las leyes no le prohíban.

9°. Poder imprimir y circular sus ideas sin necesidad de previa censura; sujetándose por los abusos que cometa, a las penas de la ley.

10°. Poder adquirir bienes raíces, rústicos o urbanos y dedicarse a cualquier ramo de industria.

11°. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino por disposición de Juez competente, y con los requisitos que las leyes establezcan

12°. Pedir libre y moderadamente la observancia de la Constitución y leyes".

Independientemente de lo anterior, los artículos 8°. y 9°. se encontraban comprendidos dentro del rubro de garantías individuales. No obstante esto, no era factible comprender a estos preceptos como formando parte del criterio de control toda vez que los mismos regulan al procedimiento de amparo, pero no a los contenidos materiales que servían de criterio para el control de regularidad constitucional.

Resulta importante señalar que el artículo 77 de la Constitución Yucateca hacía las veces del artículo 16 de la Constitución Federal vigente. En el artículo 77 puede leerse: "Autoridad no conferida por esta Constitución al Congreso del estado, ni

por leyes a los demás funcionarios públicos se entiende que está denegada". De lo anterior se desprende que el artículo 77 contempla un principio genérico de legalidad, toda vez que a través de él podría controlarse la totalidad de los actos de autoridad en los que no existía facultad o autoridad expresa al respecto.

#### OBJETO DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

El tema del objeto del examen de la regularidad constitucional se haya en íntima relación con el tema del criterio de la regularidad tratado anteriormente. En este caso se trata de explicar la concordancia entre órdenes normativos de distintas jerarquías, o lo que es lo mismo, entre un determinado conjunto normativo y la constitución, sea ésta federal o local.

En el ámbito federal el objeto de control son las leyes entendidas como conjunto de normas generales emitidas por el órgano legislativo a través del proceso legislativo establecido en la Constitución. La regularidad de la ley respecto de la Constitución, puede ser analizada desde un punto de vista material o desde un punto de vista formal. En el primer caso se entiende que la regularidad ha sido contradicha cuando el contenido de un precepto de la Constitución Federal es desconocido por la ley de que se trate; mientras que en lo que se hace al control formal, se entenderá que existió violación siempre que no haya actuado el órgano legislativo o no se haya seguido el procedimiento de creación previsto por la Constitución. Según se demande el amparo por violación formal o violación material, habrán de ser llamados a juicio distintas autoridades responsables y se generarán distintos efectos en la sentencia de amparo. Sin embargo, no es éste el momento para entrar al estudio de estas peculiaridades técnicas puesto que nuestra exposición pretende tener un fin panorámico.

En segundo lugar, los reglamentos son también objeto del control de la regularidad constitucional. Los mismos, como se sabe, son normas generales emitidas por el Presidente de la República con el refrendo de los Secretarios de Estado a quienes corresponda la materia del reglamento. Si la ley es norma superior al reglamento, este último puede ser inconstitucional en dos casos, que por ahora únicamente podemos dejar mencionados.

1. Porque sea contrario directamente de un precepto constitucional.

2. Porque esté en desacuerdo con la ley a la que reglamenta.

Son además objeto del control de regularidad constitucional, todas las normas individuales inferiores a las leyes y a los reglamentos, lo cual se da normalmente con base en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, como señalé anteriormente. Los tratados internacionales son también objeto del control de la regularidad constitucional, ya que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, la Constitución es norma superior a los propios tratados internacionales. Finalmente, las reformas a la Constitución General pueden ser objeto del control de la regularidad constitucional desde un punto de vista formal,

mientras que el establecimiento y la reforma de las constituciones locales pueden ser objeto de control, tanto de manera formal como material. Desafortunadamente, por los límites de esta exposición, no puedo referirme detalladamente a estas posibilidades, debiendo dejarlos señalados únicamente.

Por lo que hace a la Constitución Yucateca, el artículo 61 establece que el juicio de amparo es procedente en contra de leyes y decretos de la legislatura, y las providencias del gobernador.

En lo tocante a la creación de leyes, el órgano legislativo se integraba normalmente por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Gobernador. Respecto a la distinción entre leyes y decretos, la Constitución aludía a las características de unas y otros, sin embargo, parece factible recoger la distinción dominante en aquella época, misma que quedó plasmada en las Bases Constitucionales de 1836. Mediante ella se distingue entre las leyes como normas de carácter general y abstracto, y los decretos como normas que particularizaban alguno o algunos ámbitos de validez. Teniendo que darse toda actuación del órgano legislativo mediante ley o decreto, resultaba que cualquier determinación de ese órgano era objeto del control de la regularidad constitucional.

En lo tocante a las providencias gubernamentales, el gobernador contaba con atribuciones reglamentarias y de ejecución de las resoluciones que dictara. En un incipiente sistema administrativo la mayor parte de las facultades se concentraban en una sola persona, de ahí que el amparo yucateco se previera en contra de las determinaciones o providencias del titular del Poder Ejecutivo. Resulta importante destacar que Rejón y los demás integrantes de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, establecieron en el artículo 53 la posibilidad de combatir mediante el juicio de amparo las providencias que el gobernador individualmente o reunido en consejo de estado dictare. Al ser eliminada la segunda parte de esta propuesta, las providencias del consejo de estado no resultaron ya objeto de control de regularidad constitucional, con las consecuencias concernientes.

Se presenta una cuestión importante de la lectura de los artículos 8 y 62 de la Constitución en comentario, toda vez que en el primero se señalaba que los jueces de primera instancia ampararían en el goce de sus derechos a quienes pidieran protección para la restitución de las garantías violadas, y el segundo precepto, por su parte, consagraba esa atribución en favor de la Suprema Corte del Estado. Esta aparente contradicción puede resolverse interpretando conjuntamente ambos preceptos, concluyendo entonces que la primera instancia en los juicios de amparo correspondería precisamente a los jueces de primera instancia, y la segunda instancia a la Suprema Corte, con lo cual su actuación revestía carácter de revisión o apelación.

Es muy importante señalar que no se previó la posibilidad de interponer amparo en contra de resoluciones judiciales, puesto que si los jueces de primera instancia conocían de la primera instancia, y en ésta se decía que no eran competentes para otorgar su protección contra funcionarios judiciales, y en cuanto a la segunda instancia la Suprema Corte no

contaba con atribuciones para conocer de actuaciones provenientes de esos mismos funcionarios, no existía vía alguna para conocer de la inconstitucionalidad de sus actos.

Resulta de lo anterior que el juicio de amparo yucateco tenía como objeto de control de constitucionalidad, a las leyes y decretos de la legislatura o las providencias del gobernador, todo lo cual se refiere única y exclusivamente a las normas de carácter general. Al parecer no se contemplaba solución alguna respecto de las normas de carácter individualizado, no constituyendo éstas últimas objeto del juicio de amparo.

#### SUJETOS DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

Este apartado debe comenzar con la formulación de la siguiente interrogante: ¿Quién es el facultado por el derecho positivo para examinar y decidir sobre la regularidad de una norma que se presenta al ejecutor con la pretensión de ser cumplida? El problema aparece en todos los órdenes jurídicos y encuentra diversas soluciones. Para plantear el asunto en toda su importancia, señalemos un caso típico: el mismo se da cuando el órgano ejecutor se encuentra frente a una norma a la cual deba en principio obediencia, pero respecto de la cual estima existe irregularidad, es decir, que no hay concordancia entre ésta y otra norma que le sea superior.

Circunscribiendo nuestro tema al juicio de amparo, toda vez que la solución completa de este problema implicaría examinar una gran cantidad de conceptos de teoría del Derecho, podemos decir que en el caso del orden jurídico federal será competente para conocer del asunto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Jueces de Distrito. No es el momento ahora de deslindar las diversas competencias con que estos órganos jurisdiccionales cuentan para conocer de diversos tipos de asuntos a través de los cuales se plantee mediante el juicio de amparo el control de la regularidad constitucional, bastando dejar constancia de ellos.

En lo que hace al orden yucateco, y como ya lo precisamos en el inciso anterior, debe señalarse que el control de la regularidad constitucional lo ejercitan los jueces de primera instancia y la Suprema Corte de Justicia. El problema para determinar en este caso la división competencial entre ambos tipos de órganos estatales, así como los procedimientos mediante los cuales habría de verificarse el control de la constitucionalidad, no pueden ser expuestos en detalle puesto que la Constitución delegó en el legislador ordinario la regulación de esta materia. Debido a que el profesor Echánove Trujillo señaló en su célebre libro sobre la vida de don Manuel Crescencio Rejón, que la legislatura del Estado de Yucatán había expedido el "Reglamento para la Administración de Justicia" a fin de regular el juicio de amparo constitucional, nos dimos a la tarea de buscarlo en diversos archivos de la ciudad de México y de este Estado. Sin embargo, no fue posible encontrar tal ordenamiento y en consecuencia sería muy aventurado adelantar aquí una serie de conjeturas o hipótesis sobre los sujetos y los procedimientos específicos de conocimiento del juicio de amparo, toda vez que nuestra exposición no se apegará al derecho positivo.

#### RESULTADO DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

Como consecuencia de lo anteriormente dicho, puede afirmarse que el resultado del control de la regularidad constitucional es el medio más importante para mantener la regularidad de las normas generales e individuales respecto de la Constitución de que se trate. En otras palabras, es justamente mediante el resultado de esta regularidad como se depura un orden jurídico a efecto de mantener la validez de las normas respecto de las normas superiores del sistema. Entre las diversas posibilidades teóricas que existen en la materia, y de la diversidad de soluciones dadas en el derecho comparado, a nivel federal se han adoptado en México lo que se denomina como "Relatividad de las Sentencias de Amparo". Esta característica se encuentra consignada en la fracción II del artículo 107 constitucional, que a la letra dice "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".

En el ámbito federal podemos concluir que los efectos de las sentencias de amparo, es decir, el medio de control de la regularidad constitucional, consisten en la declaración de nulidad de normas contradictorias con la Constitución, la cual genera sus efectos pro-pretérito. Es decir, la violación es restitutoria de la regularidad desde antes del inicio del acto reclamado, y es una nulidad relativa al caso de que se trate, aun en los casos en que el objeto del control constitucional sea una norma de carácter general.

Por lo que hace a la Constitución Yucateca, el control de la constitucionalidad se llevará a cabo por vía jurisdiccional, con lo cual el resultado es una sentencia que decide si existió o no violación por parte de las autoridades estatales a las garantías individuales. De conformidad con la última parte de la fracción I del artículo 62, los efectos de la sentencia eran los siguientes: relativos, pues se limitaban al caso concreto en que se hubiere dado la violación constitucional, y también pro-pretérito, toda vez que procedían a reparar el agravio sufrido con anterioridad a la interposición de la correspondiente demanda de amparo. Estos efectos relativos y restitutorios del caso concreto, implicaban la ausencia de un pronunciamiento general respecto de la ley o decreto de la legislatura o providencia del gobernador, a pesar de que todas estas normas eran de carácter general.

#### SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO

Al inicio de esta conferencia afirmé que las ideas de Rejón tuvieron una gran trascendencia histórica, pues de ser un juicio por el cual se ejerció el control constitucional de los actos de los órganos del Estado de Yucatán, creció hasta convertirse en el medio de ejercer el control de la constitucionalidad de todos los actos de los órganos del estado mexicano, tanto federales como estatales y también, municipales. El tránsito sufrido por el juicio de amparo del ámbito local al ámbito federal es de una importancia extraordinaria y de una significación jurídica muy destacada, la que pretendo

en lo siguiente resaltar ante ustedes. La razón de ello, se encuentra en que, en su origen, el juicio de amparo era el medio de control de la constitucionalidad en un estado local, por tanto, en un orden jurídico parcial centralizado. En cambio, cuando evolucionó y formó parte de una Constitución Federal, su sentido cambió, por ser, entonces, el medio de control constitucional en un orden jurídico relativamente descentralizado. Pueden ustedes percatarse que los conceptos centrales que señalan esta diferencia son los conceptos de centralización y descentralización de un orden jurídico, los que explicitaré brevemente, siguiendo las ideas del gran jurista austriaco Hans Kelsen.

Los conceptos de la centralización y la descentralización de un orden jurídico, o lo que es lo mismo, de un estado se refieren primordialmente a la estructura especial del mismo, es decir a la organización o articulación del ámbito espacial de validez del orden jurídico. Son conceptos que resuelven los problemas relativos al "territorio" del estado. Veamos primero el concepto de centralización. "La representación normal del estado parte del simple supuesto de que todas las normas que constituyen el orden estatal valen de la misma manera para todo el territorio, y emanan de una instancia única, de un poder único que domina sobre la totalidad del territorio estatal". (TGE. p. 214). En este concepto de la centralización de un orden jurídico intervienen dos conceptos distintos: el del ámbito de validez espacial de las normas y el del órgano de creación o producción de las mismas. Definido por la Constitución el espacio de validez del orden en cuestión, todas las normas del orden valen para el mismo, sin distinción de diversas parcelas territoriales. Esto significa, jurídicamente hablando, que la coacción ordenada por el Derecho puede válidamente, es decir, en concordancia con las normas del orden, ser ejecutada en cualquier parte del territorio, sin que los órganos encargados de su ejecución puedan solamente hacerlo dentro de circunscripciones territoriales específicas restringidas, siendo otros órganos diversos los que deberían hacerlo en las otras parcialidades territoriales. En consecuencia, debemos decir que un orden jurídico se encuentra centralizado cuando las normas que lo integran valen para todo el territorio y son creadas y ejecutadas por órganos únicos o por varios que están en una relación de subordinación. En cambio, un orden jurídico está descentralizado cuando sus normas tienen distintos ámbitos de validez espacial, es decir, consta de normas que valen sólo para partes específicas del territorio y se da la posibilidad de que los órganos creadores y ejecutores de esas normas sean distintos en cada circunscripción territorial. Debe estar perfectamente claro que la centralización o descentralización de un estado u orden jurídico supone la existencia de éste como una unidad distinguible de otras. Se trata de un orden jurídico descentralizado, cuya unidad se encuentra supuesta o establecida por la Constitución positiva, estatuida o consuetudinaria si el territorio de un estado se representa con un círculo, la comunidad estatal centralizada no contendrá subdivisiones; en cambio, la descentralización contendrá por lo menos una subdivisión que crea dos círculos normativos distintos y parciales dentro de la comunidad estatal total. Nada impide que el nú-

mero de subdivisiones aumente o, incluso, que una subdivisión se encuentre a su vez con varias divisiones internas.

Desde este punto de vista, el estado federal aparece como un estado relativamente descentralizado, dentro del orden jurídico federal encontramos por lo menos dos conjuntos de normas jurídicas.

A) Una que vale para la totalidad del territorio estatal (normas centrales o federales).

B) Varios subconjuntos de normas que valen sólo para parte del territorio estatal (normas locales).

La unidad personificada de las normas federales es la federación; la de las normas locales constituyen a los estados locales. Es una característica típica del estado federal, como de toda comunidad jurídica, que su territorio se encuentre articulado especialmente y que los diversos círculos normativos se encuentren establecidos por una norma superior que los delimite en sus respectivos ámbitos de validez. Si en el estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos. Pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyesen una comunidad jurídica, es decir, un solo orden estatal. Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la constitución federal del estado. Debe hacerse notar que esta constitución constituye el fundamento normativo de los dos tipos de órdenes que hemos especificado más arriba. La Constitución del estado federal tiene un rango o nivel normativo superior a las normas constitutivas de la federación y de los órdenes locales. En consecuencia, existe un tercer orden que el estado federal:

C) El conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales (normas de la comunidad total o nacional).

Por ello, en el estado federal encontramos tres órdenes normativos.

1. El orden total o Estado federal.

2. El orden federal o federación, que es un conjunto normativo que vale sobre todo el territorio.

3. Los órdenes locales o Estados locales (estados miembros) que son diversos órdenes normativos que valen sobre partes del territorio.

"Supongamos un orden jurídico, como el del estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente, en ese orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el respecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales

la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta "constitución total" es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo". [TGE. p.262).

La Constitución del Estado federal, en consecuencia, es simultáneamente constitución del orden subordinado de la federación, válido sobre la totalidad del territorio y es además, norma o complejo normativo que da las bases de las constituciones de los estados locales. Esta función normativa se encuentra consignada en la Constitución Mexicana en el artículo 115. Aquélla está consignada en toda la parte orgánica de la Constitución. No es objeto de este trabajo la exposición de los lineamientos fundamentales de la constitución federal. Sin embargo, las funciones normativas de la Constitución por lo que se refiere al orden total y que, por lo tanto, no pueden adscribirse ni al orden de la federación ni a los órdenes locales, sí deben ser objeto de consideración en este ensayo.

En mi opinión, existen por lo menos cuatro funciones jurídicas que pueden ser consideradas como funciones federales ni locales y que, por lo tanto, deben adscribirse al orden total. Ninguna de ellas es materia de los órdenes subordinados a la Constitución, pues entrañan modificaciones a la división de competencias y ámbitos de validez de los órdenes subordinados federal y local o revisión de la regularidad de sus actos. Estas cuatro funciones son las siguientes:

1. Las reformas o adiciones a la Constitución.
2. La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.
3. La suspensión de garantías.
4. El control de la constitucionalidad.

En relación con las tres primeras funciones, la Constitución puede encomendar su ejecución a órganos federales o locales, como generalmente acontece, a una combinación de ambos. Por ejemplo, el artículo 135 encomienda la realización de las funciones de reformar o adicionar la Constitución a un órgano muy complejo integrado fundamentalmente por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos de los estados locales. Es claro, entonces, que cuando estos órganos llevan a cabo el procedimiento de reforma o adición a la Constitución, no están actuando en calidad de órganos de la federación o de los estados locales, pues no ejercitan competencia alguna de estos órdenes; por el contrario, ejercitan una competencia que sólo puede atribuirse al orden total federal, puesto que con ella pueden ser variadas la división de competencias entre los órdenes federales y locales o ser modificadas disposiciones que sólo pueden ser adscritas al orden total y que no son parte integrante de lo que podría ser considerado la cons-

titución de la federación como orden subordinado. Con esto me refiero a las llamadas "garantías individuales". Como no existen órganos especiales para llevar a cabo las funciones específicas que deben atribuirse al orden total federal, las constituciones de los estados federales utilizan los órganos de los órdenes parciales subordinados para llevarlas a cabo, con lo cual el teórico del derecho, cuando expone el contenido de las normas constitucionales, debe tener mucho cuidado de distinguir cuáles de las funciones son de los órdenes subordinados y cuáles del orden total federal. La exposición de las tres primeras de las funciones totales señaladas puede ser encontrada en cualquier texto de derecho constitucional mexicano. Nos incumbe a nosotros demostrar que el control de la constitucionalidad es una función del orden total federal.

El juicio de amparo es una función estatal que no puede ser adscrita al orden de la federación ni, evidentemente, a los órdenes estatales. La razón de ello es muy simple: las normas y los actos integrantes de los órdenes federales y locales constituyen el objeto de control constitucional por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación funcionando como jueces de amparo. El amparo es una función jurídica que sólo puede ser adscrita al orden constitucional, es una función directa de la constitución, como norma suprema fundante de un estado federal. El juicio de amparo es un juicio constitucional en el sentido estricto de la expresión: es un juicio que decide problemas constitucionales y que es la ejecución directa de normas constitucionales. Si estas afirmaciones son correctas, en el estado federal mexicano encontramos tres órdenes normativos claramente diferenciados:

A) La Constitución y el orden normativo constitucional, supraordenado a los órdenes federales y locales, constituido por las normas y actos constitutivos de las reformas constitucionales, la creación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, la suspensión de garantías y los juicios de amparo que llevan a cabo el control de la constitucionalidad de todos los actos de los órganos federales, estatales y municipales.

B) El orden jurídico de la federación, subordinado al orden constitucional.

C) La multiplicidad de órdenes jurídicos de los estados locales.

De todas las funciones jurídicas que deben ser adscritas al orden jurídico constitucional no puede haber duda alguna que la más importante, la más rica y de ejercicio cotidiano, cuya trascendencia para la vida nacional y la de cada individuo es notoria y relevante, es el juicio de amparo, gloria jurídica nacional, creado en su origen por el gran talento de don Manuel Crescencio Rejón, ilustre e inmortal yucateco. Son estas las reflexiones que quería compartir con ustedes en esta memorable ocasión.

Muchas gracias





DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
DURANTE LA SESIÓN SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO,  
CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN DE LA QUINTA REUNIÓN NACIONAL  
DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO. 29 DE MAYO DE 1991\*

Señor Licenciado Carlos Salinas de Gortari,  
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;  
Señoras, Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación;  
Señoras, señores Magistrados de Circuito;  
Señoras, señores:

El día de hoy 29 de mayo de 1991, se inician los trabajos de la Quinta Reunión Nacional de Magistrados de Circuito. Esta ocasión es una valiosa oportunidad para que los señores Magistrados se reúnan a exponer y discutir sus ponencias. Además, con ella celebramos dos acontecimientos de gran trascendencia para el Poder Judicial de la Federación: por un lado, el sesquicentenario del juicio de amparo, y por el otro, los cuarenta años del establecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito.

He afirmado en otra ocasión que el juicio de amparo constituye la institución jurídica más importante del derecho mexicano. Es a través de él como se logra actualizar el verdadero y único significado del estado de derecho, es decir, el respeto y cumplimiento por parte de todas las autoridades estatales a la Constitución y a las demás normas creadas de conformidad con ella. Diariamente, muchos compatriotas demandan el amparo y la protección de la justicia federal. El Poder Judicial de la Federación, depositario de las atribuciones en materia de amparo, conoce y resuelve cotidianamente de esa enorme cantidad de demandas de amparo, contribuyendo en esa misma proporción a mantener la paz social, y a perfeccionar el orden jurídico que rige nuestras vidas.

Puede decirse, sin exageración alguna, que el juicio de amparo es la institución jurídica que tiene más arraigo en la vida nacional. Sin embargo, el juicio de amparo nació hace apenas ciento cincuenta años, en virtud del talento jurídico de un ilustre yucateco: Don Manuel Crescencio Rejón. La presencia en este acto solemne del presidente de la República, es un hecho que habla de la concordia y el respeto de los poderes que reunidos aquí, rinden homenaje a don Manuel Crescencio Rejón, creador del juicio de amparo, entendido éste, como el medio judicial de ejercer el control de la constitucionalidad de los actos de los órganos del estado, tanto federales como locales, para garantizar la supremacía y vigencia de la Constitución que norma la vida jurídica de los Estados Unidos Mexicanos.

El juicio de amparo fue concebido por Rejón en su célebre Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán, como el medio de defensa por el cual los habitantes del estado podían combatir ante los Tribunales aquellas violaciones a sus derechos fundamentales cometidas por la legislatura o el gobernador de la entidad. Es en este momento cuando por primera vez queda incorporado al orden jurídico nacional el presupuesto sobre el cual, hoy en día, actúan los órganos del Poder Judicial de la Federación: la Constitución es norma suprema y los Tribunales son los órganos estatales, competentes para garantizar su alta jerarquía y su exacta observancia. Actualmente, cuando gozamos en México de unidad, pluralismo y paz social, el amparo forma parte de lo que podríamos llamar normalidad institucional. Hace ciento cincuenta años, México, por el contrario, luchaba por definir su proyecto como nación, debatiéndose entre posiciones extremas como centralismo y federalismo, conservadurismo y liberalismo. Es en esos tiempos difíciles cuando Rejón propone y logra que aprueben su Proyecto de Constitución, continente del juicio de amparo.

---

\* *Op. cit.*, pp. 289-296.

Es por ello que el amparo nacido en las horas más álgidas de este país, tuvo una concepción republicana. Hoy es compromiso del Poder Judicial Federal el que los valores en que nació el juicio de amparo se acrecienten, para cumplir cada día mejor con las aspiraciones de los mexicanos.

Celebramos también los primeros cuarenta años de existencia de los Tribunales Colegiados de Circuito. Estos órganos judiciales fueron concebidos originalmente, según se lee en la iniciativa de reformas a la Constitución presentada para establecerlos, como el medio idóneo para desahogar la enorme cantidad de asuntos que estaban pendientes de resolver ante la Suprema Corte. Se pensó, entonces, que modificando el régimen competencial existente y creando un conjunto de nuevos órganos, el problema del rezago se abatiría. Sin embargo, las soluciones no arribaron tan fácilmente. Después de una serie de intentos que se plasmaban en reformas a nuestro orden jurídico, es mediante las enmiendas constitucionales y legales publicadas en 1988, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito adquieren el conjunto de atribuciones necesarias para ejercitar, en exclusiva, la función de control de legalidad. Se ha dicho, y con razón, que es a través de los artículos 14 y 16 constitucionales, y principalmente de este último, cómo el control de legalidad se extiende al universo de actos de autoridad a que antes aludíamos. Pues bien, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para conocer de las violaciones a esos preceptos constitucionales son, por antonomasia, los Tribunales Colegiados de Circuito.

El crecimiento de la población, el desarrollo de mejores condiciones de vida y el tránsito por caminos de mayor apertura política, económica y social, implican necesariamente una mayor demanda de justicia, sencillamente porque son más y están más claramente definidos los intereses en juego. Para corresponder a esos requerimientos y cumplir con la función que la Constitución le ha asignado, el Poder Judicial de la Federación ha crecido cuantitativamente y cualitativamente. En la actualidad, existen 67 Tribunales Colegiados de Circuito, distribuidos en 22 ciudades del país. El aumento en el número de estos órganos jurisdiccionales y su presencia en nuestro vasto territorio, no debe verse como un factor que contribuya a la inseguridad jurídica, sino muy por el contrario, como una respuesta estatal a las demandas de justicia y seguridad jurídica. La mayor cantidad y la mejor distribución de los órganos jurisdiccionales, significa únicamente mejor acceso y mayor rapidez en la impartición de justicia.

En esta sesión, donde se encuentran reunidos la totalidad de los Magistrados del país, y donde celebramos cuarenta años de los Tribunales Colegiados en México, me parece un acto de elemental reconocimiento recordar a quienes tuvieron el alto honor y responsabilidad de fungir como Magistrados fundadores, los señores licenciados Juan Enrique Azuara, Luis G. Corona, Rafael Rojina Villegas, Ezequiel Parra, Dionisio Chavarría Infante, Arturo Cisneros Canto, Fernando Rodríguez, Casiano Castellanos, Luis Bazdresch, Cristóbal Castillo Arvide, Julio Rodríguez Padrón, Miguel Castillo Thielmans, Francisco Liceaga y Aguilar, así como J. Ramón Palacios Vargas y Alfonso de Silva Reynoso, quienes se encuentran aquí presentes.

Señores Magistrados de Circuito:

Es éste el Quinto Congreso Nacional de Magistrados de Circuito. Anteriores reuniones se realizaron en octubre de 1974, junio de 1981, junio de 1984 y julio de 1987.

En dichos congresos se trataron temas muy importantes, temas de actualidad jurídica en el momento correspondiente. La lectura de las ponencias y de las conclusiones de cada congreso es equiparable a la contemplación de la problemática jurídica presente en un momento histórico. Esta problemática, tratándose del juicio de amparo, puede ser entendida como aquella que deriva de la dimensión normativa del poder. Los congresos anteriores de funcionarios judiciales analizaron y discutieron la problemática jurídica del poder tal como se presentó cuando cada uno de ellos tuvo lugar.

Los temas, que se verán en este congreso, reflejan la coyuntura histórica que vive el país, desde la perspectiva normativa del Derecho. Estos temas, entre otros, serán los siguientes:

- 1.—“Historia y futuro de los Tribunales Colegiados de Circuito”.
- 2.—“Análisis de la constitucionalidad en el amparo directo”.
- 3.—“Tratamiento de las violaciones de procedimiento en el amparo directo”.
- 4.—“Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito”.
- 5.—“Amparo directo contra resoluciones que, sin ser sentencias definitivas o laudos, ponen fin al juicio”.
- 6.—“Suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo”.
- 7.—“Recurso de revisión fiscal”.
- 8.—“Carga de la prueba en materia laboral”.
- 9.—“La punibilidad en relación con la aplicación de la reforma de 1983 al artículo 51 del Código Penal Federal”.
- 10.—“Leyes en materia penal. Su aplicación retroactiva”.
- 11.—“Libertad provisional bajo caución, reformas de 1991 al Código Penal Federal”.
- 12.—“El cumplimiento de las sentencias de amparo”.

Para discutir sus actuales preocupaciones, señores Magistrados, no se reúnen ahora en la sede del más Alto Tribunal de la República como titulares de la destacada e importante función orgánica estatal de impartir justicia. Cuando actúan como Magistrados, deciden con validez jurídica los problemas que les hubieren sido planteados. Para llegar a sus decisiones, se reúnen en una fecha determinada fijada de antemano, y discuten la solución que uno de ustedes propone a los otros integrantes del órgano jurisdiccional. Después de la discusión razonada, se toma la votación y la norma jurídica individual que es la sentencia, resulta creada.

En esta ocasión, ustedes se reúnen para realizar una función completamente distinta: es cierto que discutirán serena o apasionadamente sus ponencias y que llegarán a conclusiones sobre problemas jurídicos. Sin embargo, estas conclusiones no tendrán ni la validez de una norma jurídica, ni resolverán problemas jurídicos bajo los supuestos que nuestro orden jurídico prevé para cuando actúan como titulares de una función orgánica estatal. Al concluir sus trabajos el próxi-

mo viernes, habrán de emitir juicios científicos, no normas jurídicas individuales: habrán de proponer una posible interpretación de nuestra Constitución y de nuestras leyes, interpretación que, posteriormente, podrá ser incluida como la fundamentación de los puntos resolutive de una ejecutoria con plena validez jurídica. En una sentencia entendida como norma válida individualizada que forma parte del orden jurídico se interpreta con validez normativa la constitución y las leyes. En este congreso, como juristas, no como jueces, plantearán y razonarán varias *posibles*, sólo *posibles* interpretaciones de esas normas. Es una interpretación posible porque puede posteriormente ser el contenido de una resolución, entendida como norma válida. Es claro que dicha interpretación posible no sea aceptada por ustedes en lo individual y discrepar de ella. Estarán ustedes en libertad de hacerlo, pues las conclusiones de este congreso son conclusiones que constituyen interpretaciones científicas de normas, pero no aplicaciones interpretativas con validez normativa.

Es importante señalar que si bien de estas discusiones no resultarán normas válidas, obligatorias para los órganos jurisdiccionales, como en el caso de la jurisprudencia, la labor que van ustedes a desempeñar contribuye a la creación de la uniformidad de criterio por la vía del convencimiento científico, no de la obligatoriedad. Por ello debemos distinguir entre la seguridad judicial creada por el ejercicio de facultades juris-

diccionales, y la seguridad jurídica creada por las conclusiones de un congreso de juristas. La seguridad del criterio jurídico que establezcan ustedes como juristas, podrá verse reflejada en la seguridad jurídica que establezcan ustedes como jueces.

Como juristas, en este congreso, serán ustedes soberanos. Sólo tendrán la limitación que le impondrá la congruencia de su pensamiento y su conocimiento de las normas jurídicas.

Los intercambios de opiniones que tendrán lugar deben ser concebidos como el método más rápido y eficaz de creación de la unidad interpretativa. La discusión que ustedes emprenderán, abrirá el alcance de los temas tanto como ustedes mismos lo deseen. Sé que el empeño que pondrán enriquecerá posteriormente sus labores, para bien de todos aquellos que acuden al Poder Judicial de la Federación con la esperanza de una mejor y más rápida impartición de justicia.

Las 95 ponencias recibidas sobre los temas que mencioné anteriormente, hablan elocuentemente del gran interés y pasión que ustedes tienen en la problemática jurídica actual en nuestro país. Con el objeto de que las conclusiones a que llegue este congreso, alcancen el propósito que nos ha convocado, me comprometo ante ustedes a publicarlas para honra del Poder Judicial de la Federación y su contribución al engrandecimiento de la justicia en México. Auguro para este congreso un gran éxito. Les deseo discusiones profundas y motivadoras.



CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE EL CICLO  
ORGANIZADO POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CON MOTIVO DEL  
QUINCUAGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE SU FUNDACIÓN. 28 DE AGOSTO DE 1991\*

LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. Introducción

El propósito de este trabajo es señalar cuáles son hoy en día las principales competencias que en materia jurisdiccional tiene asignadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo novedoso de esta exposición consistirá en presentar esta materia de las competencias desde un nuevo enfoque; esto es, a partir del pensamiento del célebre autor austriaco Hans Kelsen. Antes de entrar en materia debemos entonces señalar algunas precisiones de cómo es que Kelsen encuadra y concibe el orden jurídico. Ello nos permitirá establecer una tesis importante de esta conferencia: la determinación y condicionamiento del contenido de las normas jurídicas a partir de la concepción que se tenga del Derecho. Una determinada concepción del Derecho determinará efectivamente una cierta manera de legislar. Veremos que en materia de amparo, el legislador omitió especificar expresamente un conjunto de competencias de los órganos del Poder Judicial de la Federación, por el hecho de que tenía una teoría general del Derecho bastante limitada en cuanto a la estructura del orden jurídico y las relaciones mutuas de las normas entre sí.

II. Estructura jerárquica del derecho

Es ya casi una perogrullada afirmar que el Derecho positivo, el orden jurídico de un estado, es un conjunto de normas que regulan coactivamente la conducta humana. Este concepto del orden jurídico entraña los conceptos de “pluralidad de nor-

mas” y el de la “unidad de una pluralidad de normas”, pues las normas que integran el Derecho forman un orden si, y sólo si, la validez de todas ellas puede ser referida a una norma, que por ello recibe el nombre de “norma fundamental”. Esta relación de fundamentación entre las normas es debido al hecho de que, en el caso del orden jurídico, unas normas tienen por función establecer los procedimientos de creación o producción de otras normas, de manera que las mismas se ordenan en una estructura jerarquizada. La norma fundamental positiva, a la cual todas las normas del orden retrotraen su validez, es decir, su existencia, contiene fundamentalmente las reglas que especifican los órganos y los procesos de creación de las normas jurídicas y, en alguna medida, determina el contenido de las mismas. Se acostumbra llamar “parte orgánica” a aquel conjunto de disposiciones de una constitución positiva de un estado concreto, que determina los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores a ella; y “parte dogmática” a aquel que especifica los contenidos de dichas normas inferiores. De esta manera pueden determinarse con toda claridad los conceptos de norma superior y norma inferior, siendo aquélla la que determina el proceso y los órganos de producción de la segunda y ésta la que es creada de conformidad con el contenido de la norma superior. El Derecho adquiere su estructura jerarquizada, que consiste en una serie escalonada de normas, en la que cada grada es una norma superior que como tal establece el proceso de producción de la norma inferior y su contenido. Es pertinente observar que, a su vez, la norma que en una determinada relación jerárquica desempeña el papel de norma superior, puede tener el carácter de norma inferior en una relación jerárquica normativa distinta. Cada norma jurídica puede ser considerada como el punto en el que coinciden dos relaciones normativas diferentes.

---

\* *Op. cit.*, pp. 331-352.

### III. El Estado Federal

Al exponer el criterio de jerarquía no aludimos a ninguna de las posibilidades de estructura espacial del orden jurídico que son posibles concebir, es decir, la centralizada o la descentralizada. Sin embargo dado que nuestro orden jurídico puede ser encuadrado dentro del tipo federal, el cual es una de las modalidades posibles del tipo descentralizado, debemos relacionar los conceptos de jerarquía de un orden normativo y del estado federal.

Consideremos primeramente, y en vía de contraste, un orden jurídico ya creado y supongamos que éste es del tipo descentralizado. La característica del mismo sería que, con independencia de la jerarquía de cada una de las normas, todas ellas valdrían para la totalidad del territorio del propio estado, sin que fuera posible introducir distinción alguna por lo que se refiere al ámbito espacial de validez. En contraposición, pensemos en un orden descentralizado y, específicamente, en un tipo federal. El mismo podría ser visto como una pluralidad de conjuntos de normas donde muchas de ellas no tendrían validez en la totalidad del territorio, sino únicamente en partes determinadas del mismo. Siendo posibles en el estado federal la existencia de normas pertenecientes a distintos ámbitos espaciales de validez, concretémonos a señalar cuáles son los propios del estado mexicano: primero, un orden total o constitucional; segundo, un orden federal; tercero, un conjunto de órdenes locales y cuarto, un conjunto de órdenes municipales.

A fin de aclarar la distinción hecha, es importante resaltar que, por principio de cuentas, en los estados federales existen dos clases de normas: las federales y las locales, distinguibles en tanto las primeras valen para todo el territorio, y las segundas sólo para determinadas partes del mismo. Asociada a esta distinción existe la diferenciación en cuanto a la materia o contenido de esos órdenes. Ante esta dualidad de órdenes es necesario que exista un orden superior a ambos, mediante el cual se delimiten y se especifiquen los respectivos ámbitos de validez de cada uno de ellos.

Citemos a este respecto las palabras de Kelsen: “Supongamos un orden jurídico, como el del estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en ese orden hay que distinguir tres elementos; ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta “constitución total” es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez sobre

todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo”. (TGE. p. 262).

### IV. La estructura del orden jurídico mexicano

Expuestos suscitadamente los supuestos generales del estado federal, y admitido que el orden jurídico mexicano puede ser encuadrado dentro de este tipo, expongamos a continuación la estructura de este último.

Comenzando por el orden jurídico constitucional, podemos decir que al mismo corresponden cuatro funciones:

- 1.—Las reformas o adiciones a la constitución.
- 2.—La reforma de la constitución en su aspecto geográfico.
- 3.—La suspensión de garantías.
- 4.—El control de la constitucionalidad.

En relación con las tres primeras funciones, la Constitución puede encomendar su ejecución a órganos federales o locales o, como generalmente acontece, a una combinación de ambos. Por ejemplo, el artículo 135 encomienda la realización de las funciones de reformar o adicionar la constitución a un órgano muy complejo integrado fundamentalmente por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos de los estados locales. Es claro, entonces, que cuando estos órganos llevan a cabo el procedimiento de reforma o adición a la Constitución, no están actuando en su calidad de órganos de la federación o de los estados locales, pues no ejercitan competencia alguna de estos órdenes; por el contrario, ejercitan una competencia que sólo puede atribuirse al orden constitucional, puesto que con ella pueden ser variadas la división de competencias entre los órdenes federales y locales o ser modificadas disposiciones que sólo pueden ser adscritas al orden constitucional y que no son parte integrante de lo que podría ser considerada la constitución de la federación como orden subordinado. Con esto me refiero a las llamadas “garantías individuales”. Como no existen órganos especiales para llevar a cabo las funciones específicas que deben atribuirse al orden constitucional, las constituciones de los estados federales utilizan los órganos, de los órdenes parciales subordinados para llevarlas a cabo, con lo cual el teórico del derecho, cuando expone el contenido de las normas constitucionales, debe tener mucho cuidado en distinguir cuáles de las funciones son de los órdenes subordinados y cuáles del orden constitucional. La exposición de las tres primeras de las funciones constitucionales señaladas puede ser encontrada en cualquier texto de derecho constitucional mexicano. Para efectos de este trabajo, afirmamos que el control de la constitucionalidad es una función del orden constitucional, no una función del orden subordinado de la federación.

Analizando el contenido del orden constitucional corresponde exponer el resto de la estructura del orden jurídico mexicano, esto es, el orden federal y los órdenes locales.

En lo tocante al orden federal, los principales elementos de esta estructura son los siguientes: inmediatamente subordinadas a la Constitución, se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado, según dispone el artículo 133 constitucional, siguiendo en un orden

jerárquico descendente, se encuentran los reglamentos expedidos por el presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Constitución, en tanto los mismos habrán de establecerse a fin de “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes”. El siguiente escalón corresponde a los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el presidente de la República en uso de la misma atribución que para los reglamentos, con la pretensión de no regular exhaustivamente las normas superiores, sino sólo ciertos aspectos parciales de ellas. Lo anterior no quiere decir que no existan casos donde mediante acuerdos, circulares o decretos se establezcan normas generales, es decir, que tales ordenamientos puedan ser considerados como “materialmente legislativos”. En lo que hace a las normas individualizadas adscribibles al orden federal, podemos considerar todas aquellas resoluciones dictadas por órganos judiciales o administrativos federales. Respecto a este último punto, la variedad de tales actos jurídicos es tal que ni siquiera intentaremos su enumeración, pues pueden provenir, por ejemplo, de los Tribunales Federales al resolver sobre asuntos penales, administrativos, civiles o laborales, del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las diferentes secretarías o departamentos de estado, etc.

Por lo que hace al orden local, antes lo definimos como aquel cuyas normas jurídicas tienen validez sólo en determinadas partes del territorio nacional y con un determinado contenido. Al efecto, en el caso mexicano podemos diferenciar tres casos: el de los órdenes propios de las entidades federativas, el del Distrito Federal y el de los municipios. Someramente, describiré la estructura jurídica de cada uno de ellos.

En lo tocante al orden jurídico de las entidades federativas, las normas jerárquicamente superiores son sus constituciones políticas. En ellas, como en el orden constitucional, se establecen los órganos y los procedimientos de creación del resto de las normas de la entidad y, en ocasiones, algunos contenidos. Subordinadas a la constitución se encuentran las leyes que expida la legislatura del estado. Posteriormente se ubicarían los reglamentos emitidos por el titular del Poder Ejecutivo de la entidad, las circulares, acuerdos y decretos que del mismo órgano emanen o de otros órganos subordinados. Finalmente tendríamos, y ya como norma individualizadas, al conjunto de resoluciones provenientes de los órganos judiciales y administrativos cuyos actos sean imputables al orden jurídico de la entidad correspondiente.

En cuanto al Distrito Federal, se da una situación particular, toda vez que sus normas no siempre son claramente diferenciadas respecto de las federales. La situación anterior obedece a que los órganos Ejecutivo y Legislativo Federales, tienen también atribuciones reglamentarias y legislativas respecto del Distrito Federal, la estructura del orden jurídico de éste, presuponiendo obviamente a la Constitución, tiene a las leyes en su grada superior, las cuales, como dijimos y de conformidad con la fracción VI del artículo 73 constitucional, son establecidas mediante las facultades que se atribuye al Congreso de la Unión. El presidente de la República, al tener atribuciones para reglamentar las leyes expedidas por el Con-

greso, puede establecer también reglamentos respecto de ellas, mismos que se encontrarían en la grada inmediatamente inferior. A continuación, y siguiendo el mismo orden descendente, se ubicarían los bandos, ordenanzas y reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, cuya integración, procedimientos y competencias se encuentran previstos en la misma fracción VI del artículo 73 constitucional. Finalmente, y ya como normas individuales, se hallan todas aquellas resoluciones judiciales y administrativas expedidas por los órganos del Distrito Federal, tales como el Tribunal Superior de Justicia y los jueces de Primera Instancia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etc.

Finalmente se encuentran los órdenes jurídicos municipales. Los mismos son locales en tanto sus normas no tienen validez en todo el territorio nacional. Aun cuando alguna parte de sus contenidos se encuentra prevista en la Constitución, la mayor parte de las normas que integran su orden jurídico son creadas por órganos estatales. Las normas superiores de los órdenes municipales son las constituciones locales, y luego las leyes y reglamentos expedidos respectivamente, por la legislatura y los gobernadores. El que ello sea así, deriva de que también los órganos estatales actúan como órganos municipales, y son ellos los que crean su orden jurídico. Jerárquicamente inferiores a esas normas, son los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, mismos que serán establecidos por el ayuntamiento correspondiente. Por último, y como normas individualizadas, se encuentran las resoluciones pronunciadas por los funcionarios y empleados municipales.

## V. El control de la constitucionalidad

Señalamos anteriormente que el orden jurídico mexicano se encuentra estructurado de manera jerárquica, y que por lo mismo la validez de sus distintas normas depende de la satisfacción o cumplimiento de todos aquellos requisitos formales y materiales previstos en las normas superiores. Dijimos también que el orden jurídico mexicano tiene como norma superior a la constitución, de manera tal que la totalidad de las normas que se establezcan en el orden jurídico mexicano, deberán crearse de conformidad con ella.

Partiendo de estas dos conclusiones cabe señalar que si la constitución es la norma suprema del derecho mexicano, la validez de todas y cada una de las normas de este orden jurídico dependerá de su concordancia con la propia constitución. El concepto que se utiliza para designar la relación de concordancia entre una norma superior y otra inferior es el de “regularidad”. De este modo, y si la constitución es la norma suprema de todo el orden jurídico, todas y cada una de sus normas deberán ser regulares respecto de la propia Constitución.

De manera muy breve podemos señalar que el concepto de la regularidad puede enunciarse en las siguientes preguntas: primera, cuál es el criterio de la regularidad y esto significa poder determinar los principios o normas que el órgano del control constitucional tomará en consideración para establecer la regularidad o irregularidad del acto o norma objeto

de dicho control; segunda, qué normas o actos son el objeto de ese control; tercera, qué órgano está facultado para examinar y decidir sobre la regularidad; cuarta, cuál es el resultado del examen que se realiza y quinta, cuál es el procedimiento para el examen de la regularidad.

Dada la estructura del orden jurídico expuesto anteriormente, es posible establecer dos relaciones entre las normas inferiores y las normas superiores: de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior porque fue creada siguiendo el procedimiento establecido por ella y por el órgano competente y porque tiene un contenido que no contradice los que determina la norma superior. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre dos normas o conjuntos de normas o entre una norma y un conjunto de normas, se dice que la norma o normas inferiores son regulares. En caso contrario, se dice que son irregulares. La regularidad es la relación de concordancia (no contradicción) entre normas o conjuntos de normas de diverso grado jerárquico. Es posible hacer una distinción en relación con la parte de la norma superior o con la que se establezca la relación de regularidad; la regularidad formal compara a la norma inferior con el procedimiento establecido para su creación en la norma superior; la regularidad material la compara con el contenido que determina la norma superior.

Me referiré ahora al objeto del examen de la regularidad constitucional, sin analizar ni los sujetos que la ejercen, ni al procedimiento ni a los resultados, etc., que he mencionado anteriormente.

#### VI. El objeto del examen de la regularidad constitucional

El tema del objeto del examen de la regularidad constitucional está en íntima relación con los temas del criterio de regularidad y de la estructura del orden jurídico mexicano a los cuales ya antes aludimos.

Habiendo descrito anteriormente la estructura del orden jurídico mexicano corresponde ahora señalar cuáles son los alcances del control de la constitucionalidad respecto de cada uno de los casos que la integran. En otras palabras, de lo que se trata es de ver cómo, de qué manera y con qué alcances, la estructura del orden jurídico mexicano es objeto del control de la regularidad constitucional, por lo que hace exclusivamente a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

##### A) *El orden jurídico constitucional*

Respecto del orden jurídico constitucional, podemos comenzar considerando las reformas a la constitución, toda vez que en la Constitución misma se encuentra establecida la posibilidad de su reforma. El artículo 135 de nuestra Carta Magna prevé los órganos y los procedimientos que habrán de seguirse para reformarla. Sin embargo, en ese precepto no se señala limitación alguna en cuanto al contenido de la propia reforma. Esta regulación constitucional hace que las reformas nunca puedan ser cuestionadas en razón de los contenidos materiales que llegare a incorporar, pero *si por los vicios formales que tuvieren*, esto es, por el incumplimiento de los proce-

dimientos o de la integración de los órganos. Siendo el juicio de amparo un procedimiento que se promueve sólo a instancia de parte agraviada, según lo determina la fracción I del artículo 107 constitucional, la impugnación de una reforma constitucional por vicios de forma, sólo podrá plantearse cuando resulte afectado algún particular. Lo anterior significa que sólo por un acto de aplicación directa o indirecta del precepto constitucional puede iniciarse el procedimiento de control, necesariamente, con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución, aludiendo principalmente a la garantía de la autoridad competente, el principio de legalidad entendido en sentido amplio, que puede concebirse, entonces, como igual al de regularidad expuesto anteriormente.

Puede afirmarse que dentro del orden jurídico constitucional, conforme al esquema que expusimos anteriormente, existen leyes que pertenecen a dicho orden, es decir, que forman parte integrante del orden superior constitucional, distinto de los órdenes jurídicos de la federación y de los estados locales. Estas leyes son, como las demás de estos órdenes subordinados, normas generales, abstractas e impersonales, emitidas en ocasiones, por el órgano legislativo federal, actuando como órgano directo del orden constitucional, o por un órgano especial, como en el caso del artículo 29 constitucional, este órgano especial está constituido por el presidente de la República más los titulares de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; además formando parte integrante de este órgano se encuentra el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en el receso de aquél.

La competencia para conocer de estas normas, que bien pueden llamarse leyes, es de la Suprema Corte de Justicia en los mismos términos que respecto de las otras leyes, hay una excepción importante: la Ley de Amparo no es reclamable en un juicio de amparo. La Ley de Amparo es necesariamente heteroaplicativa pues se ejecuta en los juicios de amparo a los cuales regula. Por tanto, si se quisiera impugnar su constitucionalidad tendría que hacerse con motivo de un acto dictado en un juicio constitucional. Pero las fracciones I y II del artículo 73 de la Ley de Amparo disponen que el amparo es improcedente: a).—Contra actos de la Suprema Corte, y b).—Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o ejecución de las mismas.

Ergo, no procede el juicio de amparo contra la Ley de Amparo. Esto es una paradoja derivada de que el orden jurídico es un conjunto *finito* de normas y, por ello, dentro de él deben existir órganos límite cuya conducta no puede a su vez ser controlada en su constitucionalidad, pues es el órgano que ejerce ese control en última instancia. *Quis custodiet custodiam*. No entraremos en estos problemas. Simplemente les recomiendo un artículo muy interesante de Alf Ross titulado “Un difícil problema de Derecho Constitucional”.

##### B) *El orden federal*

###### 1. Las leyes y los tratados internacionales

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de la constitucionalidad de las leyes federales y de los tratados internacionales, en principio, por dos



vías. La primera de ellas, es resolviendo el recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito, según lo establece la fracción VIII del artículo 107 constitucional. En segundo lugar, puede conocer de la constitucionalidad de las propias leyes y tratados siempre que los Tribunales Colegiados de Circuito hubieren hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de algún precepto legal o de un tratado, o interpretado algún precepto de la Constitución al resolver un amparo directo. Estas dos posibilidades se encuentran reguladas con mayor amplitud en las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tales preceptos determinan que la competencia corresponde, en principio al propio Tribunal Pleno, lo cual no ha obstado para que, y con fundamento en la fracción XXXVII del artículo 12 de la propia ley, este máximo órgano pueda determinar que asuntos podrán ser enviados a las Salas. El Tribunal Pleno, mediante acuerdo I/88, consignó los supuestos de envío de este tipo de asuntos a las Salas, siendo los mismos aquéllos en los cuales haya de reponerse el procedimiento, confirmarse el sobreseimiento, declarar la caducidad o aplicar jurisprudencia firme del propio Tribunal Pleno, es decir, aquellos casos en los que no se entra a estudiar el fondo del asunto, I.E., en que la sentencia no tiene pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley o del tratado.

Es importante señalar que el Tribunal Pleno ha asumido también competencia para todos aquellos casos en los cuales el presidente de la República hubiere establecido la ley en uso de atribuciones legislativas, en aquellos dos casos previstos por la constitución: primero, en el relativo a la expedición de leyes de emergencia, contemplado en el artículo 29 de la constitución y, segundo, en materia de comercio exterior y aranceles, previsto en el segundo párrafo del artículo 131 del propio ordenamiento.

Es importante resaltar la tesis establecida por el Tribunal Pleno mediante la cual se precisa el sentido de la fracción IX del artículo 107. En efecto, ha dicho que su competencia en amparo *directo* en revisión, se surte sólo cuando el Tribunal Colegiado de Circuito desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional impugnada. “*Revisión en amparo directo, la interpretación directa de un precepto constitucional, como supuesto de procedencia, existe cuando a través de ella se determinan el sentido y el alcance jurídicos de la norma constitucional sobre la base de un análisis gramatical, histórico lógico o sistemático.*—Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcances con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación de estos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo. Gaceta 33, septiembre 1990.

## 2. Los reglamentos federales

La fracción I del artículo 89 constitucional, otorga atribuciones al presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Como dijimos, se ha encontrado en esta fracción el fundamento de la facultad reglamentaria del presidente de la República.

El control de la regularidad constitucional de los reglamentos expedidos por el presidente de la República se realiza, en términos generales, mediante las mismas reglas aplicables a las leyes y tratados internacionales. En efecto, las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional establecen la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conozca en revisión las sentencias dictadas en amparos directos o indirectos en los cuales se hubiere declarado la inconstitucionalidad de un reglamento, o bien, con motivo del conocimiento de un asunto donde un reglamento hubiere sido impugnado, se interprete un precepto de la Constitución.

La diferencia entre el amparo contra leyes y el amparo contra reglamentos radica primordialmente en el órgano competente para conocer del asunto. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en las fracciones V y VI del artículo 11, que el Pleno de la Suprema Corte conocerá de aquellos casos en los cuales hubiere pronunciamiento sobre leyes y tratados, mientras que los artículos 24, 25, 26 y 27 de la propia ley, reservan el conocimiento a las Salas de los asuntos en los cuales el reglamento fuere el objeto del control.

En uso de la atribución que le confiere el párrafo sexto del artículo 94 constitucional, el Pleno de la Suprema Corte emitió un acuerdo señalando que los asuntos donde se hubiere impugnado un reglamento, se distribuirían equitativamente entre las Salas, incluyendo la Auxiliar, con lo cual no se seguiría una estricta distribución por materias. La razón de tal acuerdo estriba en que en materias tales como la penal, la civil o la laboral, a diferencia de la administrativa, son muy escasos los reglamentos.

Como tuvimos ocasión de observar brevemente antes en relación con las sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, es competente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión que contra ellas se interponga siempre que en dichas sentencias se decida sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional. (artículo 11 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). En el artículo 166 fracción IV, se dispone que la materia del recurso de revisión, se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras. Si en un juicio surgen cuestiones sobre la constitucionalidad ya no de una ley federal o local o de reglamentos federales o locales expedidos por el presidente de la República o los gobernadores de los estados, sino de normas generales (decretos, circulares, etc.) expedidos por cualquier órgano del estado, incluyendo al presidente de la República y a los gobernadores, no existe norma positiva que determine que puedan impugnarse en amparo directo, pues

el artículo 158 de la Ley de Amparo sólo habla de aquéllas y no de éstas. No hay tesis del Pleno al respecto. Es, entonces, dudosa su posibilidad de impugnación en amparo directo.

Este es un caso, en el que se comprueba la tesis de que la existencia implícita de una teoría sobre el orden jurídico determina el contenido de las normas positivas, las cuales van integrándose posteriormente por la interpretación de los órganos jurisdiccionales que se producen al resolver casos históricos planteados en concreto. Como Hamlet, podemos decir: “Hay más cosas en el cielo y en la tierra de las que soñamos en las teorías”.

### 3. Las normas individualizadas

Señalamos anteriormente que en el orden jurídico federal pueden identificarse una serie de normas de carácter individualizado, tales como resoluciones jurisdiccionales o administrativas de los órganos federales. Podemos decir que la Suprema Corte de Justicia carece de atribuciones para conocer de estos actos, toda vez que en la actualidad tiene encomendado primordialmente el conocimiento de la regularidad constitucional de ordenamientos generales, sin embargo existen algunos mecanismos por los cuales puede hacerlo, siendo el primordial la denominada facultad de atracción.

La facultad de atracción se encuentra prevista en las fracciones V y VIII del artículo 107 de la Constitución, el artículo 182 de la Ley de Amparo y en los artículos de la Ley Orgánica correspondientes a las competencias de las Salas. Mediante tal atribución el Pleno de la Suprema Corte o las Salas pueden pedir a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación que dejen de conocer de los amparos directos o de los recursos de revisión de que estuvieren conociendo, a fin de que les sean remitidos.

Los preceptos constitucionales y legales mencionados no distinguen entre Pleno y Salas, pero a nuestro entender la competencia por razón de la materia pueden establecerse teniendo en cuenta las propias competencias que cada uno de los órganos tuvieren expresamente encomendadas. En otras palabras, y poniendo un ejemplo, si sólo el Tribunal Pleno puede conocer de la inconstitucionalidad de leyes o tratados internacionales, sólo él podrá ejercitar la facultad de atracción respecto de los casos donde los mismos se impugnan. Es claro para mí que este principio alude a un supuesto general; sin embargo, a partir de él es posible ir estableciendo las reglas que permitan construir la facultad de atracción.

Fuera del caso señalado, resulta difícil en la actualidad que la Suprema Corte se pronuncie sobre normas individualizadas, toda vez que en los casos donde se impugnan conjuntamente un ordenamiento general y una norma individual, la Suprema Corte ha reservado jurisdicción a los Tribunales Colegiados, por ejemplo, para que sean éstos los que resuelvan sobre las primeras.

#### C) *Las ordenes locales*

##### 1. Las Constituciones locales

Las constituciones locales son los ordenamientos de mayor jerarquía en los respectivos ámbitos de validez de los estados

locales. Sin embargo, y como se ha dicho antes, se encuentran subordinadas a la Constitución Federal de la República, por lo cual se constituyen en objeto de control de la regularidad constitucional.

Al resolverse el amparo en revisión número 3112/88, el Pleno sustentó el criterio consistente en que los amparos relativos a las constituciones locales, debían ser conocidos por los Tribunales Colegiados. Este criterio ha generado alguna confusión que es pertinente aclarar ahora ante ustedes. La razón por la cual se sustentó tal tesis obedeció a que ninguno de los conceptos de violación hechos valer por el recurrente aludía a ningún precepto de la constitución federal, sino que se limitaba a señalar la inconstitucionalidad del precepto de la constitución local por contravención a sus propias disposiciones. Si anteriormente señalamos que el criterio de constitucionalidad está constituido por las disposiciones de la constitución federal, resulta evidente que al no haberse mencionado ninguna de ellas, no se estaba en el supuesto de competencia del Tribunal Pleno. En realidad se estaría como lo señaló el mismo Pleno, ante un problema de legalidad, puesto que el particular sólo reclamó el agravio cometido en su contra por una autoridad incompetente, aduciendo la violación de la constitución local exclusivamente.

En mi opinión, la inconstitucionalidad de las constituciones locales es una materia que ha de corresponder al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Las razones que doy son las siguientes: primero, las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren al Pleno la atribución para conocer de la inconstitucionalidad de las disposiciones generales tales como leyes federales, tratados internacionales y leyes locales; segundo, porque los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren a las Salas atribuciones para conocer únicamente de aquellos ordenamientos generales expedidos por los titulares de los poderes ejecutivo, federal o locales. De este modo, me parece factible asimilar las constituciones locales a los ordenamientos generales no expedidos por los poderes ejecutivos, y por tal motivo hacerlos del conocimiento del Tribunal Pleno.

##### 2. Las leyes locales

Respecto de las leyes locales cabe aplicar las consideraciones señaladas anteriormente para las leyes federales y los tratados internacionales. Es decir, que de las mismas pueden conocer los órganos de la Suprema Corte por vía de amparo directo o de amparo indirecto, toda vez que a ese conjunto de disposiciones aluden las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica. Sin embargo, cabe hacer algunas acotaciones atendiendo a los criterios jurisprudenciales: en primer lugar, señalar que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley local no puede derivar de su comparación con una ley federal, toda vez que este caso correspondería a un Tribunal Colegiado de Circuito. Esta determinación me parece por demás correcta, ya que asume dos importantes supuestos: primero, que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto sólo puede provenir de su comparación con la Constitución y segundo, que a la Suprema Corte de Justicia le está reservado el conocimiento de aquellos asuntos en que los

ordenamientos generales sean el objeto del control de la regularidad.

Por otra parte cuando se aduce la violación a disposición de la constitución local debe considerar que es un problema equiparable al de legalidad y, en consecuencia su conocimiento corresponderá a un Tribunal Colegiado de Circuito a menos que se decida ejercer la facultad de atracción.

### 3. Los reglamentos del ejecutivo estatal

Respecto de este tipo de ordenamiento pueden también aplicarse los señalamientos expuestos anteriormente para los reglamentos federales, dada la similitud de las reglas que permiten a la Suprema Corte conocer de unos y otros. Es muy importante señalar que la inconstitucionalidad de un reglamento no puede darse por contravenir ni a una disposición federal ni constitucional del orden local. Efectivamente, si el conocimiento reservado a la Suprema Corte deriva de la contravención a las disposiciones constitucionales del orden que hemos denominado constitucional, la contravención de un reglamento de la Constitución local, o una ley también local, sólo podría ser vista como un caso de ilegalidad.

### 4. Las normas individualizadas del orden local

Las normas individualizadas del orden local pueden ser de una gran variedad, y provenir de órganos tales como el Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de primera instancia en las distintas materias, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Fiscales o de lo contencioso de las entidades, etc. Asimismo, pueden comprenderse dentro de ellas a todos los actos administrativos provenientes de cualquier órgano de la administración pública estatal.

Al igual que acontece con las normas federales del mismo tipo, las locales podrían ser conocidas por los órganos de la Suprema Corte de Justicia siempre que ejercitaran la facultad de atracción.

#### *D) El orden jurídico del Distrito Federal*

El orden jurídico del Distrito Federal, de acuerdo con nuestra clasificación, es de naturaleza local. En otros términos, sus normas que tienen una materia específica, valen sólo para determinada parte del territorio. Por sus peculiaridades, sin embargo, debe ser tratado aparte al definir las competencias de la Suprema Corte respecto de sus normas.

#### 1. Las leyes del Distrito Federal

A diferencia de las entidades federativas, el Distrito Federal no cuenta con un órgano legislativo exclusivo sino que él mismo, es el del propio orden federal, esto es, el Congreso de la Unión. La totalidad de las leyes del Distrito Federal son establecidas entonces por él, de conformidad con los procedimientos y las competencias previstas en los artículos 71 a 73 de la Constitución. Las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional, y los artículos correlativos de la

Ley Orgánica, hablan únicamente de leyes federales o locales. Las leyes del Distrito Federal son evidentemente leyes de carácter local, de tal manera que en principio pareciera que los supuestos de competencia contemplados en la Constitución o en las leyes para tales ordenamientos, serían aplicables a las del Distrito Federal. Sin embargo, debe resaltarse la siguiente paradoja; desde el punto de vista de su ámbito de validez y desde el punto de vista de su denominación para efectos de la fijación de las reglas del juicio de amparo, las leyes del Distrito Federal son locales. Sin embargo, desde el punto de vista de sus requisitos orgánicos, procedimentales y materiales, las leyes del Distrito Federal son asimilables a las federales. Ello resulta de considerar que es el órgano federal, Congreso de la Unión, el que establece las disposiciones para el Distrito Federal, y es también el órgano presidente de la República el que las promulga y publica. A diferencia de las leyes locales, las del Distrito Federal están subordinadas inmediatamente a las disposiciones constitucionales y no así, como las otras, a una constitución local. Ello hace que, insisto, su ámbito sea local, pero el orden que las prevé es el federal.

#### 2. Los reglamentos del Distrito Federal

La base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional determina que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. La fracción I del artículo 89 constitucional establece que el presidente de la República tiene atribuciones para reglamentar, como antes dijimos, las leyes que expida el Congreso de la Unión. Resulta entonces que el presidente de la República cuenta con atribuciones, en tanto titular del órgano de gobierno administrativo del Distrito Federal, para reglamentar todas aquellas leyes que emita el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, de ahí podría resultar que los reglamentos para el Distrito Federal pueden ser objeto del control de la regularidad constitucional, toda vez que las fracciones correspondientes de los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica, en relación con la fracción VIII del artículo 107 constitucional, determinan que las Salas de la Suprema Corte conocerán de los reglamentos que en materia federal expida el presidente de la República. Es de suma importancia aclarar aquí el término federal, ya que de una primera aproximación pareciera desprenderse que sólo podrán ser conocidos por las Salas aquellos reglamentos que tuvieren como ámbito espacial de validez a la totalidad del territorio nacional. En realidad, acontece lo siguiente: tomando en cuenta la exposición hecha anteriormente en materia de leyes del Distrito Federal, podemos decir que sus reglamentos son también locales en cuanto al ámbito de validez, pero federales en lo que hace a la denominación del órgano que los crea. En otras palabras, la Ley Orgánica utiliza la expresión "federal" para denotar aquellos ordenamientos de carácter reglamentario que hubieren sido creados por órganos federales, es decir, en este caso por el presidente de la República, lo que no puede confundirse en modo alguno con que esos ordenamientos tengan una validez espacial limitada al territorio del Distrito Federal. Creemos

que así se resuelve el problema planteado y se entiende por qué las Salas de la Suprema Corte de Justicia tienen atribuciones para conocer de la revisión en amparos directos o indirectos en los cuales se impugne la constitucionalidad de un reglamento, o se interprete respecto de ellos un precepto de la Constitución.

### 3. Los reglamentos de la Asamblea de Representantes

La fracción VI del artículo 73 de la Constitución prevé en su base tercera, inciso a), que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos dictados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto regular las materias que en el propio precepto se enuncian. Esto es sin duda un tema poco explorado por la doctrina y respecto del cual la Suprema Corte no ha tenido mayor oportunidad de pronunciarse. Son muchas e interesantes las cuestiones que podríamos plantear aquí en torno a este tipo de ordenamientos, las que podrían ir desde la determinación de su jerarquía hasta su relación con los reglamentos dictados por el ejecutivo, etc. Sin embargo, para objeto de nuestro estudio lo único que nos interesa saber es, presuponiendo, claro está, que tales ordenamientos son objeto del control de la regularidad, si la Suprema Corte cuenta con atribuciones para conocer de ellos. En principio, si las atribuciones otorgadas al Pleno son para conocer de leyes federales o locales, tratados internacionales y constituciones locales, los reglamentos están excluidos del ámbito de competencias del Tribunal Pleno, por lo cual la cuestión se circunscribe a saber si pueden ser considerados o no de la competencia de las Salas.

La fracción VIII del artículo 107 constitucional habla de los reglamentos expedidos por el presidente de la República y por los gobernadores de los estados exclusivamente. Sin embargo, los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica hablan de reglamentos federales, con lo cual aparece una distinción muy importante desde la cual podría tratarse de dar solución a nuestro problema. A nuestro parecer, los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes tampoco pueden ser conocidos por las Salas de la Suprema Corte, toda vez que, tal como lo dispone la fracción VIII del artículo 107 constitucional, los mismos no fueron expedidos por el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. Debe quedar claro que utilizamos la expresión "federal" de los mencionados artículos de la Ley Orgánica, para delimitar al órgano que establece una disposición reglamentaria aplicable al orden local, esto es, al presidente de la República respecto del Distrito Federal. En consecuencia, si ahora quisiéramos utilizar los argumentos esgrimidos con anterioridad y tratar de comprender a los reglamentos de la Asamblea de Representantes dentro de las competencias de la Suprema Corte, tendríamos que incorporar a tal órgano dentro del marco federal, lo cual es absolutamente imposible. El presidente de la República, para efectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puede ser considerado como federal para la determinación que hacen los artículos 24 a 27 ya citados o, en otros términos, porque en tanto órgano federal participa del gobierno de una entidad local. Sin embargo, la

Asamblea de Representantes es claramente un órgano local que de ninguna manera puede ser estimado como federal. En consecuencia, si negamos la posibilidad de que los órganos de la Suprema Corte conozcan de la inconstitucionalidad hecha valer frente a tales ordenamientos, la competencia deberá recaer en los Tribunales Colegiados de Circuito.

### 4. Las normas individualizadas

En obvio de repeticiones cabe tener por reproducido aquí lo dicho anteriormente respecto de este tipo de normas en los órdenes federal y locales.

#### *E) Los ordenamientos municipales*

##### 1. Leyes municipales

Las leyes municipales como las leyes de Ingreso Municipal o Leyes de Hacienda Municipal, etc., que las emite el Congreso Local, han sido consideradas como leyes locales por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y ha considerado consecuentemente que él es competente para conocer de su constitucionalidad.

##### 2. Los reglamentos, bandos y ordenanzas municipales

Toda vez que los municipios carecen de un órgano legislativo propio, las normas generales de mayor jerarquía dentro del orden municipal son los reglamentos, los bandos y las ordenanzas. Este tipo de disposiciones están excluidas claramente de los supuestos de competencia de la Suprema Corte, de ahí que la posibilidad de pronunciarse sobre ellas sea indirecta, es decir, vía facultad de atracción.

##### 3. Las normas individualizadas municipales

Los órganos municipales pueden crear diversos tipos de normas individualizadas dependiendo del tipo de acto que realicen. Respecto de ellas cabe señalar lo mismo que respecto de las normas de igual carácter propias de otros órganos. Por este motivo me parece que no es necesario repetir aquí lo ya dicho.

La totalidad de las atribuciones señaladas para que los órganos de la Suprema Corte controlen la regularidad de las disposiciones del orden jurídico se ejercen dentro del juicio de amparo. En este procedimiento existe una serie de competencias asignadas a la Suprema Corte, las que van desde el recurso de queja previsto en la fracción V del artículo 95; la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional en los casos de inejecución de sentencias de amparo; de las excusas e impedimentos del presidente de la Suprema Corte y de los Ministros en los asuntos de que conozcan; de las controversias entre las Salas; del recurso de reclamación en contra de los autos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte o los presidentes de las Salas; de las contradicciones entre las tesis sustentadas por las Salas o por los Tribunales Colegiados en materias de carácter general; de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los estados del

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación; de los conflictos de competencias que se susciten entre Tribunales Colegiados, entre un Juez de Distrito y un Tribunal Superior o entre dos Tribunales Superiores. No es el caso de exponer ahora todas y cada una de estas cuestiones, toda vez que las mismas inciden de manera indirecta en lo relativo al objeto de control de la constitucionalidad. Sin embargo, nos referimos únicamente al tema de las controversias constitucionales, por ser ésta una competencia que adicionalmente a la del juicio de amparo puede ser adscribible al orden constitucional.

#### *F) Las controversias constitucionales*

El artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre: primero, dos o más estados; segundo, entre los poderes del mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; tercero, entre la federación y uno o más estados, y cuarto, en los asuntos en que la federación fuera parte, siempre que así lo determine la ley. El artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación refiere en sus tres primeras fracciones los supuestos del artículo 105, introduciendo algunos elementos específicos.

En las distintas épocas en que se divide la jurisprudencia puede apreciarse el esfuerzo llevado a cabo por el Pleno de la Suprema Corte para definir las modalidades y los alcances de las controversias constitucionales. Entre los criterios constantes que encontramos y cabe destacar, tenemos los siguientes: la negativa a otorgar legitimación a los municipios para promover este tipo de asuntos, y el que tampoco se surtan estas controversias entre ayuntamientos y legislaturas de los estados. También se ha dicho que en los casos de controversias constitucionales, el Pleno de la Suprema Corte controla la totalidad de los actos de las autoridades estatales y federales, pero sólo en relación con la distribución competencial que consagra la Constitución.

Estas controversias no son juicios de amparo, sino juicios autónomos que se tramitan conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles. Por tanto, las normas que rigen al amparo no se aplican a estas controversias. Una de las consecuencias de esta situación es que el principio de la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo no rige para estos casos. Por ello, la sentencia que se dicte en una controversia de este tipo es una sentencia derogatoria de la ley o acto inconstitucional de manera general, sin limitarse al órgano que haya demandado dicha inconstitucionalidad.

#### VII. El control de la regularidad constitucional como función del orden constitucional

El juicio de amparo y la resolución de las controversias constitucionales son los medios por los cuales en el estado federal mexicano se lleva a cabo el control de la regularidad constitucional de los actos de los órganos estatales mexicanos. Para la descripción de estas funciones se utilizaron los conceptos doctrinales de la gradación del orden jurídico y la regularidad. La terminología usada resultará probablemente extraña para aquel que no esté familiarizado con la teoría de Kelsen. Sin

embargo, creo que he logrado mostrar cómo el esquema conceptual presentado permite organizar de manera unitaria la descripción y la explicación de las normas que integran al orden jurídico mexicano y a los medios de control de la regularidad constitucional de sus normas desde un punto de vista sistemático.

La idea con la que comencé esta conferencia, fue la de que el contenido de las normas jurídicas queda, de alguna manera, determinado y condicionado por la concepción que se tenga del Derecho. Con todo lo expuesto se podrá comprobar que las disposiciones constitucionales que hemos analizado y las contenidas en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal sólo comprenden a las leyes federales y locales y a los reglamentos expedidos por el presidente de la República y los gobernadores de los estados, ignorándose todas aquellas normas generales que hemos tenido oportunidad de analizar en el curso de esta exposición, precisamente por la carencia de una teoría general de la estructura del orden jurídico. De manera muy breve he intentado, presentar esta estructura del orden jurídico mexicano, señalando la existencia de los tres órdenes normativos que se presentan en los estados federales. Hemos podido confirmar que mucho de la problemática que surge en la vida histórica del Derecho es resuelta, más o menos de manera clara, por los órganos jurisdiccionales encargados de ejercer el control de la constitucionalidad. Sería deseable que en el futuro las normas constitucionales y legales que regulan el juicio de amparo contuvieran las disposiciones que adscribieran las competencias correspondientes para todos estos fenómenos normativos que hemos señalado.

Esta descripción permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo precario en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas. Una constitución que no establezca los procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta y difícilmente puede predicarse de ella que tiene normas obligatorias, en el sentido técnico de la expresión. El proceso legislativo y las garantías individuales, en un régimen presidencial que no posea el control de la regularidad constitucional, constituirían máximas que no podrían someterse a escrutinio y que tendrían que ser consideradas como ritos sociales aceptados como criterio de legitimidad de los actos de los titulares de los órganos del poder público en una comunidad dada. En efecto, si la ley dictada por el órgano legislativo no siguió el procedimiento establecido en la Constitución o tiene un contenido contrario a ella y no hay posibilidad de nulificar, relativa o absolutamente, la norma inconstitucional, ésta en todo caso es válida y su derogación será sólo posible por medio de la desobediencia a dicha norma llevada a cabo por los súbditos, los que se exponen a todas las consecuencias coactivas de los hombres que momentáneamente se encuentran en el poder. Afortunadamente, nuestro orden jurídico tiene en el amparo y en la resolución de las controversias constitucionales los mecanismos para controlar la regularidad de las normas del orden jurídico, como intenté exponerlo ante ustedes a partir del análisis de las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Muchas gracias



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, DURANTE LA  
CEREMONIA SOLEMNE CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN  
DEL PALACIO DE JUSTICIA FEDERAL. DICIEMBRE 11 DE 1991\*

Señor licenciado Carlos Salinas de Gortari,  
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;  
Señor licenciado Fernando Ortiz Arana,  
Presidente de la Gran Comisión de la H. Cámara de Dipu-  
tados;  
Señor licenciado Emilio M. González Parra,  
Presidente de la Gran Comisión de la H. Cámara de Sena-  
dores;  
Señoras Ministras y señores Ministros;  
Señoras y señores:

Hace 50 años don Salvador Urbina, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó en el discurso inaugural del recinto que ocupamos: "Muchos años, durante largas etapas y en los variados regímenes de gobierno, la Suprema Corte, antes de ahora, tuvo albergue en edificios tan inadecuados como poco dignos de la majestad del Poder Judicial, lo cual no era, en mucha parte, sino reflejo más que de una miseria económica en los gobiernos, de un concepto mezquino acerca de éste Poder y de la responsabilidad de su función. Casi siempre desdeñada o relegada a un plano secundario, la administración judicial, apolítica por esencia y por su noble misión tenía por índice de importancia institucional, el recinto pobre y destartado, en triste contraste con suntuosos edificios de otras actividades oficiales".

Hoy en día la sociedad mexicana asume una dinámica de cambio sin precedentes. Una visión amplia y rica de nuestro futuro imprime nuevos rumbos al quehacer cotidiano. El objetivo es hacer más eficiente a las instituciones del Estado,

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 1992, pp. 207-211.

es decir, brindar a los ciudadanos la seguridad de que cuenten con el apoyo para satisfacer sus genuinas de libertad, bienestar y justicia.

El Estado de hoy, con estos objetivos renovados, tenía que preocuparse por dotar al Poder Judicial de la Federación de las condiciones materiales necesarias para el desempeño de su alta función.

Debemos recordar que en septiembre de 1985 dos grandes sismos fracturaron a la ciudad de México. Los inmuebles destinados a Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito quedaron diezmados. Sobre todo tuvimos que lamentar la pérdida de vidas humanas. Por otra parte, una consecuencia indirecta fue el extravío de expedientes y de constancias judiciales, con lo que se retrasó la buena marcha y la certeza de la administración de justicia.

Frente a hechos de tan extraordinaria magnitud, el Estado mexicano, inmerso en aquel entonces en una grave crisis económica, decidió dotar a los órganos del Poder Judicial de la Federación, ubicados en la ciudad de México, de los inmuebles que le permitieran llevar a cabo sus labores en condiciones dignas. Este hecho presenta dos facetas que hoy deseo destacar: El apoyo irrestricto al Poder Judicial en momentos de extrema dificultad económica y la conciencia de crear un espacio único, funcional y moderno para los órganos que habrán de impartir justicia. Todos estos esfuerzos confluyen en esta magna obra que hoy contemplamos. Esta construcción, este grandioso recinto arquitectónico, habrá de ser visto como símbolo de la majestad de la actividad judicial.

Porque la justicia es en este país objetivo primordial del Estado en su conjunto, la culminación de esta obra ha requerido de la colaboración estrecha y constante entre poderes. El Poder Legislativo aprobó durante varios años los presupuestos pertinentes y el Poder Ejecutivo destinó los recursos

necesarios. Debo reconocer en este acto la extraordinaria disposición que el ciudadano presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha tenido al fortalecer la actividad del Poder Judicial de la Federación:

A comienzos de 1986 se inició la preparación del proyecto arquitectónico, el cual estuvo a cargo del arquitecto Teodoro González de León. En el mes de septiembre de 1987, comenzaron los trabajos de construcción, siendo entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia el Ministro Carlos del Río Rodríguez. De noviembre de 1988 a abril de 1990, la obra estuvo suspendida por diversos motivos, reanudándose los trabajos en mayo de ese mismo año. Debo señalar que al inicio de 1991 este Palacio de Justicia Federal tenía un avance de construcción equivalente al 44%, de manera que en este año se logró el 56% restante. El año próximo se concluirá la obra en su totalidad.

Quiero agradecer a los Ministros Moreno Flores, Díaz Romero, Alba Leyva y López Contreras su apoyo y asesoría como integrantes de la comisión encargada del proyecto de San Lázaro.

Nos encontramos en un espacio edificado en 60 mil metros cuadrados de construcción, en el que habrán de albergarse, por el momento, 35 órganos jurisdiccionales hasta hoy dispersos en distintos edificios de esta ciudad. Al finalizar el año entrante, habrá aquí 45 órganos jurisdiccionales y contaremos con el espacio suficiente para incluir a los que vayan creándose en el futuro. La actividad que se realice en este espacio habrá de producir una gran cantidad de resoluciones

judiciales, las cuales significarán la permanencia del estado de derecho y nuestra contribución a la paz social.

Este edificio cuenta no sólo con los espacios indispensables para la función judicial propiamente dicha, sino también con biblioteca, auditorio, el Instituto de Especialización Judicial y la oficina de Compilación de Leyes. Se construyeron también áreas destinadas al cuidado de 250 niños, de un servicio médico y para las oficinas de la Comisión Substanciadora y del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Al Ministerio Público, parte en los juicios de amparo, le hemos dedicado también instalaciones adecuadas a su importante labor.

Señoras y señores:

Este palacio simboliza muchos esfuerzos: La capacidad para construir ante la adversidad; la posibilidad de actuar bajo compromisos comunes de justicia y de vigencia de nuestras libertades; la vocación para crear las condiciones más propicias para el ámbito del quehacer judicial. Es también la materialización de un momento histórico que será singular para las generaciones que nos sucedan.

Asistimos en nuestros días a una reforma de diversas instituciones del Estado. La finalidad es clara: adaptarnos a las circunstancias y al entorno mundial sin perder nuestra identidad cultural y nacional. Sea, pues, este palacio emblema de nuestros valores, de nuestro saber jurídico acumulado a lo largo de los años, de nuestra tradición. Pero también es, hoy, punto de partida para el mejoramiento de nuestra convivencia armónica en la paz, la libertad y la ley.



#### 4. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1992\*

Señoras Ministras y señores Ministros:

El día de hoy rindo a ustedes el Informe de Labores del Poder Judicial de la Federación correspondiente a 1992.

Agradezco desde ahora la presencia en este acto del señor licenciado Carlos Salinas de Gortari, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los señores representantes del Poder Legislativo, Secretarios de Estado y distinguidos invitados.

Señoras y señores:

1992 ha sido un año muy significativo para los mexicanos. Uno de los acontecimientos que lo enmarcan es el septuagésimo quinto aniversario de la promulgación de nuestra Constitución Política. Es ella la norma en la cual se recogen los valores y anhelos que nos identifican como mexicanos y contiene los ideales individuales y colectivos que nos son comunes. Al plasmarse en la Constitución en particular, y en el derecho en general, la pluralidad que caracteriza a nuestro pueblo, fijamos en los ordenamientos normativos las condiciones de actuación racional de la sociedad. Con ello los actores sociales sabemos que es sólo bajo el derecho como podemos conducir la vida comunitaria. La sabiduría de los constituyentes de 1917 y de los hombres que sucesivamente han integrado los órganos de reforma de nuestra Constitución, radica en que supieron percibir las exigencias de cambio procedentes de las circunstancias históricas surgidas a lo largo del siglo XX. Sabedores que la Constitución es el último criterio de validez de la totalidad de las normas jurídicas que integran nuestro derecho, mediante

los cambios constitucionales se permitió el desenvolvimiento de diversas aspiraciones históricas y la legitimidad del régimen.

Pero nuestra Constitución es también el resultado de la incesante labor interpretativa proveniente de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Como presidente de su más Alto Tribunal, me congratulo en señalar que el cabal cumplimiento de la tarea que la Constitución encomienda a esta Suprema Corte, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, ha dado unidad al orden jurídico y ha sido y sigue siendo uno de los factores determinantes en la conservación de la paz social. Este esfuerzo interpretativo de la Constitución se ha referido a ella tanto como unidad normativa, como a las diversas instituciones que contiene, tales como las libertades y derechos fundamentales de los habitantes del país; el reparto y ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial o la distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios, ejercicio que, en última instancia, ha redundado en la consolidación del texto constitucional como ordenamiento supremo del Estado.

Esta tarea la hicimos los Ministros, los Magistrados y los Jueces, reconociendo que la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias o afanes protagónicos. Por el contrario, debemos destacar que los resultados alcanzados provienen del trabajo de personas que entendemos que nuestro quehacer se finca en la meditación, la imparcialidad y la objetividad. No es válido, por tanto, como ha sucedido en algunos momentos, poner en duda a todo un poder del Estado cuando los criterios personales no coinciden con aquellos que sustentan un fallo, o cuando, de manera excepcional, alguno de los miembros de este poder se aparte del cumplimiento estricto de sus obligaciones.

Durante 1992, el Pleno de la Suprema Corte cambió su composición al designar el presidente de la República, con la

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente señor Lic. Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1992, Primera Parte, Pleno, Editorial Themis, México, 1992, pp. LIII-LXX.

aprobación del Senado, Ministro Numerario interino al señor licenciado Miguel Montes García, en sustitución del señor Ministro Salvador Rocha Díaz, quien goza de licencia, y al señor licenciado Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez como Ministro Numerario en sustitución del Ministro Jorge Carpizo, quien renunció al cargo. En el mes de septiembre se produjo el retiro forzoso del señor Ministro Santiago Rodríguez Roldán, quien prestó sus servicios al Poder Judicial de la Federación durante más de cuarenta años. En el mes de marzo hubo de lamentarse el deceso del señor Ministro Salomón González Blanco y en octubre el del señor Ministro Luis Bazdrezh, quienes sirvieron a este máximo Tribunal de 1935 a 1940 y de 1934 a 1940, respectivamente.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte resolvió en las sesiones públicas de 1992, un total de 375 asuntos. Asimismo, celebró, 57 sesiones privadas, destinadas primordialmente al conocimiento y resolución de cuestiones no jurisdiccionales, atendiendo con celeridad y prontitud los ingentes problemas de carácter administrativo que le corresponden por determinación del artículo 97 constitucional. En el mismo período, las cinco Salas resolvieron en conjunto 3,736 asuntos, lo que significó, respecto de los resueltos en 1991, un aumento del 12%. Esta cantidad de asuntos resueltos es de por sí significativa de la intensidad del trabajo desarrollado, y demuestra también que en la Suprema Corte de Justicia no existe rezago. En el año terminamos de resolver los casi 6,000 asuntos que se nos presentaron por vía de recurso de revisión en contra del Impuesto al Activo de las Empresas, con lo cual, insisto, no hay rezago en la Suprema Corte.

Un resultado particularmente relevante fue la aprobación y oportuna publicación por el Tribunal Pleno de 41 jurisprudencias y 103 tesis aisladas, 24 más que en el año anterior y de 78 jurisprudencias y 146 tesis aisladas por parte de las Salas. Establecer una tesis jurisprudencial significa extraer de un fallo las razones jurídicas que lo sustentan y constituir las en criterios de resolución para casos similares. Mediante los precedentes se hace previsible el sentido que puede llegar a tener la resolución de posibles controversias, lo cual acrecienta la seguridad jurídica y racionaliza la actividad de los tribunales. En efecto, por virtud de los precedentes, los particulares y las autoridades conocen las posibilidades de obtener una sentencia favorable o adversa, ponderando así su participación en un litigio, a la vez que los juzgadores acatarán los criterios de sus superiores para evitar la revocación de los propios.

En lo que hace a la resolución de las contradicciones entre las tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito, debo señalar que, tal como se previó en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en enero de 1988, con el sistema establecido se mantiene la unidad del orden jurídico mexicano y la posición de la Suprema Corte de Justicia como máximo Tribunal del país. Durante 1992, el Pleno y las Salas conocieron un total de 120 contradicciones de tesis, de las cuales, finalmente, se derivaron 40 jurisprudencias en las materias de constitucionalidad y legalidad. De este modo, en tanto los Tribunales Colegiados y las Salas no sustenten tesis contradictorias, la unidad del orden jurídico se mantiene, no siendo posible ni

deseable que en tales casos intervengan el Pleno o las Salas de la Suprema Corte. Sin embargo, cuando se dé una diferencia entre las tesis de los Tribunales Colegiados o de las Salas entre sí, la Suprema Corte cuenta con las atribuciones necesarias para fijar el criterio que debe prevalecer, con independencia de la materia de que el asunto trate. Siendo obligatorio el criterio resultante, la Suprema Corte establece de inmediato una norma de conducta única y se fortalece la seguridad jurídica. De acuerdo con los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, la denuncia de las contradicciones de tesis pueden hacerlas las Salas o los Ministros que las integran, los Tribunales Colegiados o los Magistrados que los integran, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que los criterios en contradicción se hubieren sustentado. Si a esta atribución agregamos el hecho de que los precedentes se publican y distribuyen hoy en día oportuna y regularmente, resulta que se ha constituido un sistema que nos confiere a las autoridades y a los particulares las atribuciones necesarias para excluir las contradicciones de tesis. Adicionalmente a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha creado un programa para detectar las contradicciones de tesis, el cual permite que de manera automatizada se identifiquen aquellos criterios que, en principio, pudieran contraponerse a otros.

Con las reformas de 1988, la materia de legalidad se transfirió casi en su totalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito. Esta distribución competencial ha logrado dar plena vigencia a los principios constitucionales que en materia de administración de justicia nos rigen. En efecto, la justicia se imparte hoy en el lugar mismo en que el conflicto se origina, permitiendo así el acceso a los tribunales a un mayor número de personas y la más pronta resolución de los litigios tal como lo ordena el artículo 17 constitucional. El hecho de que puedan surgir contradicciones entre las tesis no es un problema que, por sí mismo deba preocuparnos, al punto de pretender que, como en el México de antaño, los Ministros deban resolver de manera definitiva todas o, al menos, buena parte de las controversias judiciales, pues ello conduciría a un sistema que deniega justicia y privilegia a quienes más tienen. Las contradicciones no son de hecho frecuentes ni los juzgadores individuos que, apartándose de nuestra tradición jurídica, experimenten soluciones novedosísimas en cada uno de los fallos que dictan. Aún así, en los casos en que llegue a darse una contradicción, los particulares tienen a su alcance los procedimientos necesarios para efectuar la denuncia. La Constitución y la Ley de Amparo, entonces, hacen corresponsables a autoridades y particulares en materia de contradicción de tesis, no siendo admisible la crítica a los resultados de un sistema, cuando confiriendo la posibilidad de mejorarlos, nada se hace al respecto.

En ningún caso debe atemorizarnos la pluralidad de opiniones que los Magistrados puedan llegar a sustentar. Por el contrario, admitamos que de darse éstas existen los procedimientos para resolver las contradicciones, los cuales habrán de considerar los distintos enfoques que sobre una materia hayan sustentado al menos seis magistrados, enfoques que indudablemente enriquecen la interpretación que del derecho deban hacer las Salas o el Tribunal Pleno.

Durante 1992, los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron 79,929 asuntos, los Tribunales Unitarios 27,014

y los Juzgados de Distrito 248,720, lo que da un total de 355,663 asuntos fallados en el año. Aunado a este impresionante número de resoluciones, en el año continuamos los esfuerzos para lograr dictarlos en un tiempo menor a los términos que la Constitución y las leyes otorgan. A tal efecto, se continuó con el programa de reforzamiento de los órganos jurisdiccionales con mayores cargas de trabajo. En diversos casos, y a partir de estudios muy cuidadosos, el Pleno y la Comisión de Gobierno y Administración resolvieron enviar personal adicional y con experiencia para auxiliar las labores judiciales, así como enviar a defensores de oficio a los lugares en que fue necesario garantizar plenamente el derecho a la defensa de las personas sujetas a proceso. Los requerimientos de apoyo extraordinario, sin embargo, van cobrando permanencia debido, primordialmente, al creciente número de asuntos que en materia penal competen al Poder Judicial de la Federación, los cuales aumentaron en un 16.3% respecto de los conocidos en 1991. En esta materia se hace necesaria una mayor colaboración entre las instituciones que intervienen en la preparación, desahogo y ejecución de los procesos penales. Así, si la averiguación previa no se integra adecuadamente, las detenciones o capturas no se efectúan o se hacen contraviniendo nuestro orden jurídico, o el proceso no se realiza con imparcialidad y apego a derecho o existe interés de algunos abogados defensores de retrasar el proceso, resultará que las actividades desempeñadas por unos órganos del Estado se verán frustradas por las actividades que otras autoridades o particulares lleven a cabo. Correspondiendo a todos actuar dentro de un mismo proceso, el éxito conjunto depende únicamente del cumplimiento por cada una de las partes de las normas que lo rigen.

Lograr que la impartición de justicia sea cada día más pronta, que a ella pueda acceder un mayor número de personas y se otorgue cerca de los lugares en que radican, es el único camino para lograr cumplir, con la garantía individual recogida en el artículo 17 de la Constitución. Durante 1992, el Pleno acordó, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 94 constitucional, crear 7 Tribunales Colegiados en las ciudades de México, Guadalajara, Villahermosa y Zacatecas, 5 Tribunales Unitarios en las ciudades de Chihuahua, México, Nuevo Laredo, Veracruz y Zacatecas y 4 Juzgados de Distrito, en las ciudades de Campeche, Colima y Guadalajara. El programa de creación de órganos para 1993 ha quedado concluido a partir de los estudios de cargas de trabajo y necesidades realizado al efecto. En el año entrante habremos de crear 2 Tribunales Colegiados en Mazatlán y Puebla, dos Tribunales Unitarios en Nuevo Laredo y Toluca y 12 Juzgados de Distrito en Aguascalientes, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Ensenada, Iguala, Mazatlán, Mexicali, Los Mochis, Naucalpan, Tampico, Toluca y Veracruz.

En el año se creó también el Vigésimo Tercer Circuito, con residencia en Zacatecas, Zacatecas. Al mismo quedaron adscritos un Tribunal Colegiado, un Tribunal Unitario y dos Juzgados, con residencia en la propia ciudad de Zacatecas y un Juzgado con residencia en la ciudad de Aguascalientes. Con esta medida esperamos lograr mayor eficiencia en la impartición de justicia en esa zona del país.

En nuestra Constitución, la ejecución de los fallos tiene carácter de garantía constitucional y la Ley de Amparo prohíbe archivar los asuntos en que dicha ejecución no se hubiere realizado. Por este motivo, es preocupación primordial de los órganos que dictan las resoluciones lograr su ejecución. En 1992 se continuó con el programa que en esta materia fue establecido desde 1991 para apoyar a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, especialmente a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento del Distrito Federal. Al respecto, debo destacar la relevante actuación de las autoridades del Distrito Federal, pues de los 155 asuntos con que inició el programa únicamente 5 están pendientes de ejecución.

La fracción IX del artículo 20 constitucional, otorga a todos los mexicanos la garantía a la defensa penal gratuita, misma que brindan los defensores de oficio que funcional y presupuestalmente dependen de esta Suprema Corte de Justicia. Durante 1992, la Defensoría de Oficio concluyó un ambicioso proyecto general de reorganización, el que próximamente habrá de presentarse a los órganos competentes para su aprobación. Igualmente, se establecieron tres delegaciones regionales, con sede en las ciudades de Chihuahua, Oaxaca y San Luis Potosí y se concluyeron los programas de evaluación al desempeño y visitas a los centros de internamiento. Mediante este último, los defensores asisten una vez por semana a los centros de readaptación, se entrevistan con los internos y levantan las actas que correspondan. Siendo mucho lo que se ha logrado, deberán redoblarse los esfuerzos para que en un futuro próximo la defensoría llegue a ser la sólida institución asistencial que tantos compatriotas reclaman.

Tal como está concebido el orden constitucional mexicano, los órganos del Poder Judicial de la Federación y, en particular la Suprema Corte de Justicia, actúan como órganos finales, esto es, que si bien conocen de los actos y normas de la totalidad de los órganos federales, estatales o municipales, sus propios actos no son conocidos por otros. Esta posición única del Poder Judicial fue expresamente reconocida por el constituyente permanente cuando al adicionar en enero de este año el Apartado B al artículo 102, únicamente excluyó de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los actos provenientes del Poder Judicial de la Federación.

Acorde con esta exclusión, el Poder Judicial de la Federación cuenta con un sistema para determinar la responsabilidad de sus miembros, el cual se ha consolidado con los avances logrados en 1992. En efecto, como lo establece el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades, compete a la Suprema Corte de Justicia crear los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial de la Federación, así como aplicar las sanciones correspondientes. En 1989 el Pleno emitió el acuerdo 7/89, mediante el cual se regulan los supuestos a que alude el citado artículo 51, cumpliendo así el mandato del legislador. En el acuerdo se establecen los órganos competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades; los requisitos de las quejas administrativas que se formulen; los procesos que habrán de seguirse; las garantías

otorgadas a las partes; los medios probatorios admisibles y las sanciones imponibles.

Durante 1992 el Pleno resolvió un total de 123 quejas administrativas interpuestas en contra de Ministros, Magistrados o jueces, por aquellos ciudadanos que estimaron las actuaciones de éstos contrarias a derecho. Este procedimiento de responsabilidad, si bien no permite alterar el sentido de las resoluciones, sí puede concluir con la imposición de diversos tipos de sanciones a los funcionarios judiciales. Sin embargo, el sistema de control con que cuenta el Poder Judicial no se limita a las quejas administrativas. En 1992 se practicaron 240 visitas de inspección, lo cual significa que los señores Ministros asistieron en este mismo número de ocasiones al órgano jurisdiccional que por sorteo les haya correspondido, a fin de verificar directamente la veracidad de los informes rendidos por los juzgadores, conocer la marcha general del Juzgado o Tribunal y escuchar las quejas que en contra de la actuación del titular del órgano formulen los litigantes y el público en general.

Al entrar en vigor la adición del Apartado B del Artículo 102 Constitucional, y surtirse la incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de los actos del Poder Judicial de la Federación, la primera nos entregó un total de 119 asuntos, enviándonos con posterioridad 159 más. Al momento de su recepción, el Pleno determinó que previa ratificación, tales asuntos fueran tratados como quejas administrativas, de las cuales se han resuelto ya 83.

Aunado a lo anterior, durante 1992 se reformaron varios artículos de la Ley Federal de Responsabilidades en lo que ve a la recepción, manejo y fijación de responsabilidades derivadas de las declaraciones de situación patrimonial. En el artículo 79 reformado se otorgó a la Suprema Corte la competencia para regular esta materia, habiendo aprobado el Pleno el día 11 de septiembre el acuerdo 3/1992, y la Comisión de Gobierno y Administración, el día 19 de noviembre, las reglas mediante las cuales funciona el sistema.

El sistema de responsabilidad está ya constituido, y a él tienen acceso quienes deseen utilizarlo. Como en otra ocasión lo señalé, cuando se sepa que un funcionario ha incurrido en desvío o corrupción, debe formularse en contra de él la queja correspondiente y no reprobar la actuación, como si se tratara de una sola persona, de 12,429 empleados, 155 Jueces, 256 Magistrados y 26 Ministros.

El conjunto de los elementos acabados de describir, nos permiten afirmar que el Poder Judicial de la Federación cuenta con un completo sistema de vigilancia y control permanente de la actuación de sus miembros.

Una de las condiciones de existencia y desarrollo de todo estado democrático y de derecho, es la publicidad de las normas por las cuales se rige. A partir de su publicación, los gobernados conocen las normas que regulan su conducta, los órganos del Estado aquellas mediante las cuales deben resolver las controversias que se les sometan y las normas mismas se convierten en objeto de discusión pública. Es por este motivo que durante 1992 se ha buscado propiciar las condiciones para que tanto los miembros del Poder Judicial como el público en general conozcan, precisa y oportunamente, las tesis, jurisprudencias y acuerdos que el propio Poder ha emitido.

En el año se puso a la venta la primera edición del CD-ROM, continente de las tesis y jurisprudencias establecidas entre 1917 y 1991. Este innovador instrumento se instaló en la totalidad de nuestros órganos jurisdiccionales y fue puesto a la venta, lo que produjo los ingresos necesarios para financiar nuevos esfuerzos. Transcurrido un año desde que pusimos en el comercio la primera edición del disco compacto, podemos señalar que ha constituido una revolución en el modo de consultar los textos jurídicos, misma que ha trascendido ya a la práctica litigiosa diaria del país.

Hace unos días presenté a este honorable Pleno la segunda edición del disco compacto. Además de actualizar la información hasta junio del presente año, logramos incrementar ésta en más de un 40% al pasar el número de registros de 79,616 a 110,706. El software también fue modificado, permitiendo que las consultas se hagan ahora sobre mayores volúmenes de información y de manera más rápida y confiable. Finalmente, se incorporaron al disco los 25 ordenamientos de uso más frecuente en el Poder Judicial de la Federación, gracias al amable apoyo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En el año se concluyeron también los trabajos necesarios para editar, a principios de 1993, los discos compactos que habrán de recoger los precedentes jurisprudenciales producidos durante la vigencia de la Constitución de 1857. Creemos que este trabajo además de satisfacer el interés histórico que existe sobre las normas de tal época permitirá que, con los adelantos actuales, nos acerquemos a los criterios mediante los cuales se creó y sigue sustentándose el juicio de amparo, así como también aquellos que dieron significado a diversos preceptos de la Constitución y de las leyes vigentes en el siglo pasado, algunos de los cuales aún rigen nuestras conductas.

Con ello, el Poder Judicial de la Federación ha consignado en este medio tecnológico tan moderno, la totalidad de los criterios que ha sustentado desde 1857 a la fecha. Nos sentimos muy orgullosos de estos resultados.

El Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, publicaciones periódicas en que regularmente se dan a conocer la jurisprudencia y las tesis aisladas, aparecieron oportunamente durante el año, encontrándose ya a disposición del público los números correspondientes a este mes de diciembre. Además de la prontitud en la edición, se ha perfeccionado también la distribución, de manera que siete días después de ser publicados, nuestros funcionarios reciben los ejemplares correspondientes en el domicilio del órgano al que estén adscritos.

En el transcurso de 1992 se siguió avanzando en los sistemas de cómputo para apoyar la labor jurisdiccional. En lo que hace a la materia de amparo, se continuó con el desarrollo del sistema de automatización judicial a través de los programas para apoyar el desahogo de las audiencias incidental y constitucional y para dictar las resoluciones incidental y constitucional. En lo que se refiere a la materia penal, se automatizó completamente la etapa procesal de la preinstrucción, por lo cual la captura de unos cuantos datos permite la pronta generación de los documentos que esa etapa requiere. El programa se ha instalado ya en la casi totalidad de los Juzgados de Distrito, debiendo acontecer lo propio en los restantes a comienzos del año entrante. Este programa permitirá abatir los tiempos de re-

solución de numerosas cuestiones procesales, brindando a los juzgadores más tiempo para la atención de otras cargas laborales. En segundo lugar, el Tribunal Pleno aprobó el programa integral de estadísticas, mediante el cual se obtiene información global o específica sobre los asuntos que en los distintos procesos conocen el Pleno, las Salas, los Tribunales de Circuito o los Juzgados de Distrito. Este programa está siendo cargado en las 340 máquinas computadoras que mediante concurso fueron adquiridas durante este año, mismas que cuentan con un sistema integrado de *Fax/Modem* por el cual pueden transmitir periódicamente información estadística a la ciudad de México. A partir de estos avances, los juzgadores tendrán mejor conocimiento de la situación de su juzgado o tribunal, los Ministros inspectores información regular del estado que guarda el órgano que deban inspeccionar, y las autoridades del Poder Judicial los datos necesarios para planear racionalmente su crecimiento y requerimientos.

También en materia de cómputo, a la fecha se ha concluido la preparación e instrucción de las personas que impartirán una serie de cursos al personal de todos los juzgados y tribunales del país. Estos cursos permitirán conocer el manejo de paquetes operativos, procesadores de la palabra, estadísticas, comunicaciones, etc., esperando lograr el máximo aprovechamientos de los equipos que se les han proporcionado.

El Instituto de Especialización Judicial graduó a 173 alumnos, provenientes de este Poder, las Procuradurías de Justicia General de la República del Distrito Federal y Fiscal de la Federación y Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal, así como de diversas Universidades y Secretarías de Estado. En las extensiones que operan en los Estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Yucatán, 178 alumnos concluyeron sus estudios. Durante este año se incluyeron las materias de derecho penal, procesal penal y computación, con lo cual los egresados tienen ya una preparación más acorde a la problemática que como funcionarios habrán de enfrentar. Asimismo, se impartieron cursos de manejo de personal a los Secretarios de Estudio y Cuenta que estaban próximos a ser designados Jueces de Distrito, y al personal de la Suprema Corte y de Tribunales y Juzgados, otros de taquigrafía, redacción, relaciones humanas y cómputo.

Con el mismo propósito de superación y dentro del programa de celebraciones por el septuagésimo quinto aniversario de la promulgación de la Constitución de Querétaro, del 3 al 5 de marzo se llevó a cabo la Tercera Reunión Nacional de Jueces de Distrito en la ciudad de México. 66 ponencias fueron presentadas para su discusión, mismas que trataron aspectos relativos a las reformas penales de enero de 1991, el sobreseimiento en el amparo, la suspensión y la libertad caucional, el amparo contra leyes administrativas, el principio de estricto derecho y la suplencia de la queja, el amparo contra actos de imposible reparación y el principio de relatividad en las sentencias de amparo, principalmente. Las valiosas conclusiones a las que se llegó fueron recogidas en la memoria publicada en el mes de mayo. Por su entusiasta colaboración en los preparativos y desarrollo del evento, dejo constancia de gratitud al señor Ministro Carlos de Silva Nava.

En el año se continuó también con el programa de conferencias que bajo el título de “Introducción al Poder Judicial de la Federación” logró impartirse en las universidades de la totalidad de las entidades federativas, excepción hecha del estado de Guanajuato. Al igual que el año pasado, nuestro propósito fue acercarnos a diversos sectores de la profesión, darles a conocer la función que realizamos y recoger las críticas y cuestionamientos que sobre ella tuvieran. El programa se integró en la mayor parte de los casos por cinco conferencias, dos de ellas impartidas por Ministros de la Suprema Corte y las tres restantes por Jueces y Magistrados a la ciudad donde hubiera de verificarse el evento. El número total de conferencias dictadas en este programa fue de 140. Igualmente, de mayo a septiembre se verificó un curso especializado que Ministros, Magistrados y Jueces impartieron durante quince sesiones en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estos eventos implicaron un esfuerzo adicional para los miembros del Poder Judicial Federal y, especialmente para los señores Ministros. Por este motivo, reconozco a los señores Ministros de Silva Nava, Lanz Cárdenas, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez, Cué Sarquís, Gutiérrez Vidal y García Domínguez, su participación y, al señor Ministro Azuela Güitrón, la coordinación que hizo del programa.

El trabajo editorial que el Poder Judicial realiza, continuó a lo largo de este año. Se publicó la décima edición del “Manual del Juicio de Amparo”; la Memoria de la Tercera Reunión Nacional de Jueces de Distrito; una edición del texto original de la Constitución de 1917 y las reformas que hasta la fecha ha tenido, gracias a la colaboración del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia; las semblanzas de los señores ministros Vázquez del Mercado, Yáñez Ruíz, Guerrero López, Urbina y Salmorán de Tamayo, encontrándose en prensa las dedicadas a los señores Ministros Olea y Leyva y Rivera Silva, además de publicarse el volumen de la colección de estudios históricos, denominado “La Suprema Corte a Fines del Siglo XIX”.

Es de destacarse que en este período se concluyó y envió a la editorial Fondo de Cultura Económica el material de los siete volúmenes que recogen la totalidad de las interpretaciones que de 1917 a mayo de 1992, la Suprema Corte ha hecho de la Constitución. Este trabajo, por el método de selección y modo de presentación de los criterios, constituye una obra de excepcional importancia para conocer cuáles son los significados que a las normas constitucionales confiere esta Suprema Corte o, lo que es igual, cuáles son los criterios últimos de validez del orden jurídico mexicano.

En el programa de organización de archivos del Poder Judicial, iniciado a mediados de 1991, permitió que durante 1992 se ordenaran y depuraran los archivos de los órganos instalados en Acapulco, Campeche, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. La ejecución del programa ha resultado enormemente laboriosa, dada la cantidad de documentos que nuestros acervos contienen. Sin embargo, al

recogerse en estos documentos elementos indispensables para la comprensión histórica del Poder Judicial y de México en general, deberán incrementarse los esfuerzos para que concluya el año entrante.

En el ámbito internacional, 1992 representó un año de intensa actividad para el país y el avance del proyecto de integración con otros mercados. El Poder Judicial quiso participar de tales acontecimientos dentro del estricto marco de sus atribuciones. Por ello, durante el año celebramos dos reuniones con funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a fin de conocer la evolución y particularidades del Tratado de Libre Comercio. Asimismo, se apoyó la participación de 12 jueces de Distrito con residencia en cinco diferentes ciudades de la República en el "Segundo Seminario Binacional de Jueces Federales México-Estados Unidos", celebrado en Washington del 17 al 20 de agosto. Este seminario buscó propiciar la comprensión de los sistemas jurídicos y de administración de justicia de ambos países. Finalmente, el pasado 6 de noviembre asistí a la ciudad de Guatemala, Guatemala, para, en compañía de los presidentes de la Corte de Constitucionalidad de ese país y del Tribunal Constitucional de España, debatir sobre la "Justicia Constitucional". El evento permitió la comparación de los sistemas de esos países con el nuestro, actividad ésta que siempre resulta muy ilustrativa.

El Poder Judicial continuó y consolidó durante 1992 su programa de mejoramiento de los inmuebles en que presta su actividad. El día de hoy se inauguró la segunda etapa del Palacio de Justicia Federal ubicado en San Lázaro, misma que comprende los módulos IV y V-B en un espacio de construcción de 15,000 m<sup>2</sup>. En estos módulos se alojan ya 9 Tribunales Colegiados, quedando disponible el área suficiente para albergar a los órganos que el Pleno decida crear en el futuro. Ha sido esta obra el resultado de un enorme esfuerzo de colaboración entre los poderes del Estado, empeñados en dotar a los mexicanos de un sistema de administración de justicia así como de las condiciones materiales necesarias para sustentarlo.

Asimismo, en este año se construyeron los edificios que albergarán dos Juzgados y un Tribunal en Nuevo Laredo, dos Tribunales y un Juzgado en Jalapa, dos Juzgados en Campeche, estando en proceso otro en Reynosa, en el cual se ubicarán dos Juzgados y un Tribunal. También se efectuaron remodelaciones importantes en 10 de los inmuebles donde en 1993 habrán de instalarse nuevos órganos jurisdiccionales y en 16 de los inmuebles que venimos ocupando, siendo las obras más importantes las de Chihuahua, Guanajuato, León, Monterrey, Puebla, Tepic, Toluca y Veracruz. Igualmente se hicieron obras de mantenimiento menor en los inmuebles ocupados por más de 188 órganos, esto último dentro del programa iniciado a tal efecto en 1991.

En el año se levantó el censo de los inmuebles con que cuenta el Poder Judicial, se determinó la situación jurídica de cada uno de ellos y se procedió a regularizarlos. Por este motivo, se enviaron diversos títulos al Registro de la Propiedad Inmueble Federal y se obtuvieron los documentos necesarios para respaldar la propiedad o título legal de edificios y terrenos.

El programa está por concluir, lo que se hacía indispensable después de tantos años de adquisiciones no formalizadas.

El día 20 de diciembre de 1992, quedó constituido el fideicomiso mediante el cual habrá de dotarse de vivienda a los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación. El Gobierno Federal aportó una cantidad inicial de 70 mil millones de pesos para la realización de la primera etapa. El pasado día 30 de noviembre entregué en Querétaro las casas que habrán de habitar los funcionarios en esa ciudad y, simbólicamente, las que corresponden a Aguascalientes, Tampico y Tuxtla Gutiérrez, habiéndose hecho lo propio en el presente mes con las ubicadas en Nogales, Nuevo Laredo, Pachuca, Puebla y San Luis Potosí. Estas entregas son sólo el inicio de un programa que al culminar habrá asignado 307 casas en 50 ciudades de la República y generado los recursos propios para construir aquellas que en el futuro se requieran. Entendemos que el mejoramiento de la administración de justicia, para ser integral, debe comprender el apoyo a la actividad misma y a las personas que la imparten. El otorgamiento de casas de buena calidad, habrá de redundar en una mayor autonomía y en un mayor compromiso de servicio por parte de quienes las reciben.

A nombre del Poder Judicial de la Federación, quiero resaltar la preocupación que el Gobierno Federal a través del presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha tenido para el logro de una impartición de justicia acorde con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional. Asimismo quiero agradecer a los doctores Pedro Aspe Armella y Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretarios de Hacienda y Crédito Público y, en su momento, de Programación y Presupuesto, por el entusiasta cumplimiento de las instrucciones giradas por el presidente de la República para la realización de este programa.

Durante 1992 se continuó con la modernización administrativa iniciada en 1991. Se establecieron las bases para la elaboración de los manuales de organización, así como para la descripción de funciones y perfiles de puestos de las áreas administrativas de la Suprema Corte. Igualmente, se constituyeron un comité de obras y otro de compras, en los cuales participan funcionarios de diversas áreas, con el propósito de lograr la mayor transparencia de las operaciones administrativas. Con este mismo fin, se estableció el manual que regula los procedimientos de los concursos de obras.

También se buscó el fortalecimiento de las pagadurías, órganos que habrán de evolucionar hasta constituirse en unidades administrativas que permitan al juez ocuparse exclusivamente de la labor jurisdiccional. El apoyo a los pagadores se dio por vía de capacitación y dotación de manuales, instructivos y formatos que facilitarán su labor. Con lo anterior se apoyó la descentralización de funciones y se ahondó en la cada vez más necesaria distinción entre funciones jurisdiccionales y administrativas, cuya carencia ha provocado que el juzgador tenga que desviar su atención para ocuparse de diversas tareas administrativas.

En el año que concluye se procedió a levantar el inventario, a nivel nacional, del mobiliario y equipo propiedad del Poder Judicial. Se elaboraron las etiquetas de código de barra a partir de la información entregada por los órganos jurisdiccionales,

las cuales, a su vez, han sido devueltas para su colocación. Esta acción permitirá un conocimiento completo de nuestros recursos y, en el futuro, la racionalidad en las políticas de adquisiciones y suministros.

La informática fue una herramienta importante para avanzar en el mejoramiento del sistema administrativo. En el año se concluyeron y se iniciaron las pruebas de los sistemas integrales de Recursos Humanos, de Programa y Presupuesto y de Oficialía Mayor. En proceso se encuentran ya los programas de Contabilidad, Tesorería y Nóminas Foráneas. Es deseable que pronto concluya la etapa de transición en que nos encontramos, a fin de que cada una de las áreas administrativas opere autónomamente los sistemas de cómputo desarrollados para satisfacer sus requerimientos.

El ejercicio del presupuesto se realizó con estricto apego a las normas aplicables y decisiones de los órganos competentes. La información relativa al control del compromiso y ejercicio del gasto se rindió mensualmente a la Comisión de Gobierno y Administración, así como dos informes al Tribunal Pleno, el 5 de junio y el 5 de octubre, sobre el avance del presupuesto.

En el mes de marzo remití al presidente de la República, en los términos del artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cuenta anual de la Hacienda Pública del Poder Judicial de la Federación correspondiente al ejercicio de 1991. En el mes de junio los auditores externos rindieron el dictamen de la obra de San Lázaro, el cual abarcó de externos rindieron el dictamen de la obra de San Lázaro, el cual abarcó de 1987 a 1991, es decir, el período de realización de la primera etapa. Esta auditoría fue ordenada por la Comisión de Gobierno y Administración, siendo sus resultados altamente satisfactorios. La propia Comisión de Gobierno y Administración también ordenó una auditoría externa del ejercicio presupuestal de 1991. El dictamen emitido fue igualmente satisfactorio, si bien en él se recomendaron cambios a los procedimientos y sistemas que se venían siguiendo en algunas áreas específicas, mismos que, a la brevedad posible, habrán de ser atendidos.

En materia de relaciones laborales, 1992 fue un año fructífero. Se levantó el censo de los recursos humanos del Poder Judicial de la Federación, se hicieron estudios sobre las cargas de trabajo reales de los órganos jurisdiccionales en relación con el personal adscrito, se concluyó el Manual de Evaluación para los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación y se consolidó el Sistema de Evaluación para el Ingreso o el Ascenso en Áreas Administrativas mediante pruebas y estudios psicológicos.

Asimismo, en el año se resolvió aumentar en dos niveles las percepciones de los oficiales Judiciales y de Partes, así como el monto del estímulo con que anualmente se reconoce el desempeño laboral de empleados y funcionarios, dándose respuesta con esta medida a una demanda reiterada por parte de nuestro personal. El seguro de gastos médicos mayores se otorgó a la totalidad de los Jueces y Magistrados y, a partir del 1º de enero de 1993, gozarán de él los Secretarios de Estudio y Cuenta de este Alto Tribunal.

En el presente año, la totalidad de los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación quedaron in-

corporados al Sistema de Ahorro para el Retiro. Las autoridades del Poder Judicial estimaron benéfico para el personal la participación en él, por lo que de manera voluntaria se hizo la solicitud correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de asistencia social, debo destacar la integración por parte de las señoras esposas de Ministros, Magistrados y Jueces, de la "Unidad de Promotoras Voluntarias del Poder Judicial de la Federación" cuya labor de apoyo a niños deficientes mentales pronto alcanzará resultados. En los centros de desarrollo infantil que tiene a su cargo el Poder Judicial, se atendieron durante 1992 a 415 niños, se colaboró con las autoridades sanitarias en las campañas de vacunación, se continuó con el Sistema de Educación Abierta y con el Programa de Apoyo y Recreación de Jubilados.

En lo que hace a los conflictos laborales, la Comisión Substanciadora conoció en todo el año de 12, lo que nuevamente significa un promedio de un conflicto por cada mil trabajadores. La responsabilidad de los trabajadores, el ambiente de armonía y trabajo que prevalece en todo el Poder y el apoyo decidido y entusiasta de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, son los factores que permiten la buena marcha laboral de la institución. Dejo constancia del apoyo recibido por los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de nuestro sindicato.

Señoras y señores:

Defender efectivamente los postulados constitucionales, proteger las libertades que social e individualmente nos son inherentes como mexicanos, preservar con solidez nuestras instituciones republicanas y, en fin, conservar inalterado el sentido justo de nuestras leyes, son tareas que dentro del marco de su competencia el Poder Judicial en general, y de manera señalada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acometen hoy con plena conciencia y dentro de nuestra tradición jurídica.

Las modificaciones en aspectos tan diversos como los administrativos, los relativos al mejoramiento de las prestaciones a los funcionarios judiciales y los avances técnicos, redundan en una orientación realmente innovadora de las actividades judiciales en este fin de siglo.

Los últimos dos años han sido de gran relevancia para el Poder Judicial de la Federación, a través de un gran esfuerzo de ordenación y coordinación, hemos podido abatir rezagos que se acumulaban a lo largo de lustros en materia de tesis jurisprudenciales y de precedentes. Esto contribuye de manera primordial a actualizar y poner al día nuestros acervos documentales al servicio de los propios funcionarios judiciales y de la sociedad en general. Esto significa que la labor de consulta, que era un antiguo reclamo, podemos considerarla hoy cabalmente satisfecha.

Señalé al inicio de esta exposición que los 75 años de la promulgación de nuestra Carta Magna son un marco propio para evaluar la evolución jurídica que protagonizamos los mexicanos.

Sin duda alguna, hoy el Poder Judicial de la Federación es un espacio que sirve a la libertad y a la justicia de los mexi-

canos, y que compromete y amalgama a los ciudadanos que han madurado en el espíritu inquebrantable de las leyes. En este año de 1992 valoramos con realismo nuestras realizaciones, pero estamos ciertos que en el futuro habrá mayores avances en nuestra convivencia dentro de nuestro marco jurídico, pues la grandeza de una nación siempre tendrá la medida de sus leyes y la de los hombres y las mujeres que las protegen.

Son muchas y de muy diversa índole las acciones que se han emprendido para mejorar y perfeccionar distintos aspectos que inciden en una mejor impartición de la justicia. En el último año hemos logrado condiciones materiales más favorables para Juzgados y Tribunales. El personal del Poder Judicial cuenta hoy con retribuciones dignas y prestaciones que reflejan, si se

quiere, con mayor equidad su importante labor. La utilización de tecnologías de punta en materia de información y localización documental, que se ha consolidado también en los últimos doce meses, asegura la eficiencia de nuestro empeño.

Todo lo anterior puede traducirse en el perfeccionamiento cualitativo de las tareas que competen a los Juzgados, los Tribunales y a la propia Suprema Corte.

La unidad en la interpretación de la Constitución nos permite a los mexicanos convivir en la paz, la seguridad y el desarrollo del estado de derecho. La impartición de justicia y el control de la constitucionalidad se realiza bajo criterios homogéneos que refrendan el compromiso del Estado para juzgar con equidad, justicia y estricto apego a la legalidad.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, EN LA  
QUE RESULTÓ ELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.  
ENERO 2 DE 1992\*

Señoras Ministras y señores Ministros:

Agradezco su unánime confianza al haberme designado para ocupar por segunda ocasión el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Alto honor me obliga a redoblar esfuerzos para cumplir cabalmente con las altas responsabilidades que hoy, nuevamente, asumo. Pondré mi mayor voluntad y empeño a fin de responder a su decisión, teniendo en cuenta, en todo momento, el más estricto ejercicio de las atribuciones que al presidente de la Suprema Corte de Justicia confiere nuestro orden jurídico, a fin de lograr la superación y el progreso del Poder Judicial de la Federación.

Entiendo plenamente que el cargo para el cual se me acaba de designar implica, ante todo, coordinar esfuerzos y voluntades, pues sin ambos no podrían cumplirse las obligaciones que la Constitución y las leyes imponen a este Poder del Estado. En 1991 alcanzamos diversas metas y avanzamos en el fortalecimiento del Poder Judicial. Ello fue posible gracias a la cooperación, entendimiento y entusiasmo de todos ustedes. Únicamente a partir de estas condiciones de consenso y trabajo conjunto podemos aspirar a que 1992 sea también un año de resultados.

Durante el presente año habremos de concluir lo concerniente al programa del disco compacto en el cual se contiene la jurisprudencia de 1917 a 1991. Para ello, se dotará a los señores Ministros, Tribunales y Juzgados, de los equipos necesarios para su consulta y adecuado aprovechamiento. Muy relevante resultará, también, la continuación del programa de apoyo a los órganos jurisdiccionales con mayores cargas de trabajo. Como lo señalé en el Informe que rendí ante ustedes

el día 11 de diciembre pasado, los órganos del Poder Judicial de la Federación resuelven en tiempo la mayor parte de las causas de que conocen, pero aún así habremos de hacer un esfuerzo extraordinario para lograr una más expedita impartición de justicia.

Este año se iniciará también la construcción de casas para los jueces y magistrados del interior de la República. Tengo la satisfacción de comunicar a este honorable Pleno, que en días pasados firmé el contrato de fideicomiso por medio del cual va a ejecutarse dicha construcción. En el mismo renglón de obras, habrán de incluirse los módulos IV, V-B del Palacio de Justicia Federal ubicado en San Lázaro; con lo cual esta magna obra quedará totalmente terminada. Finalmente, habremos de llevar a cabo una actividad normativa de la mayor importancia, toda vez que votaremos el proyecto concerniente al reglamento interior de este Alto Tribunal.

En 1991 pudimos concretar avances materiales y logros técnicos que facilitarán nuestra labor, sin embargo, el empeño y la voluntad conjunta por el cambio, son los factores determinantes para garantizar el avance de esta institución. Para este año de 1992, renovemos nuestro compromiso para lograr el cumplimiento de nuestro principal objetivo: la salvaguarda de las garantías individuales y sociales. En tanto órgano colegiado, la pluralidad se encuentra garantizada y forma parte esencial de la actividad que nos compete desempeñar. Reconociendo esa pluralidad, busquemos el consenso al ejercitar las atribuciones que tenemos conferidas y fortalezcamos así al estado de derecho y a la justicia en México.

Muchas gracias

---

\* *Op. cit.*, pp. 213-216.



DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA CIUDAD  
DE QUERÉTARO, QRO., CON MOTIVO DEL LXXV ANIVERSARIO DE LA  
PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS. FEBRERO 5 DE 1992\*

Ciudadano Licenciado Carlos Salinas de Gortari,  
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;  
Ciudadano Senador Emilio M. González Parra,  
Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores;  
Ciudadano Diputado Fernando Ortiz Arana,  
Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la  
Unión;  
Ciudadano Licenciado Enrique Burgos García,  
Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro;  
Ciudadano Diputado Carlos Chaurand Arzate,  
Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados del  
Estado de Querétaro:

Hace setenta y cinco años se promulgó la que es nuestra Constitución. Los Constituyentes de 1917 entendieron que no podían limitarse a establecer normas para su propio presente, sino que debían legislar principios que regirían la convivencia futura de una sociedad dinámica en rápida transformación y expansión. Las preocupaciones de aquellos hombres no fueron vanas. El siglo XX mexicano ha transcurrido por los cauces que nuestra Carta Magna ha establecido.

La Constitución de 1917 es producto de un movimiento revolucionario, victorioso en el derrocamiento de los hombres que ejercían una dictadura y de las ideas que mediante ella imponían. Rechazando los principios jurídicos y las prácticas que hicieron de la lucha armada una solución inevitable, el Congreso Constituyente de 1917 asumió y plasmó en su obra una filosofía política de gran sabiduría. En ella formularon parte de nuestra esencia cultural y de nuestro ser histórico.

Los ideales y los valores contenidos. En las normas de nuestra Constitución no fueron sustentados en argumentaciones con pretensiones de validez absoluta ni se propuso el encasillamiento en ellos de la variada y plural vida política y social por venir. Los valores que alientan la marcha de la sociedad y el estado deben incorporarse en el orden jurídico para hacer posible el desarrollo y el crecimiento de la sociedad y la cultura.

Los Constituyentes de 1917 establecieron en las normas constitucionales su propio concepto de justicia, el cual contenía el germen mismo de su futura evolución y desenvolvimiento. En ellas consignamos nuestras aspiraciones, nuestro sentido histórico de la equidad, el concepto que tenemos de la dignidad humana, la imagen de la nación que aspiramos a construir y los cauces democráticos por los que queremos conducir nuestra evolución como sociedad.

La tensión que se presenta entre los valores y las decisiones tomadas por una generación y el sometimiento a ellos por las generaciones siguientes, fue resuelta por el Constituyente de Querétaro a través de nuestra organización política democrática y de nuestras instituciones jurídicas fundamentales.

Nuestro texto constitucional otorgó a los habitantes del país un conjunto de garantías para salvaguardar su autonomía frente a la actuación del poder público, independientemente de su afiliación política, credo religioso, color de la piel, sexo o condición social. Nuestra Constitución estableció también derechos de contenido social, lo que, además de haber resultado innovador en el mundo de su época, sirvió para proporcionar un cariz distinto a la función pública. Mediante ellos, la sociedad mexicana determinó con fuerza normativa suprema la necesidad de proporcionar a todos ciertos mínimos de bienestar material. Lejos de pretender el mantenimiento de diferencias sociales que nos agravan, los mexicanos hemos recogido y enriquecido el legado social de nuestra Constitución. Los tiempos,

---

\* *Op. cit.*, pp. 217-223.

las necesidades y los modos de satisfacerlas han cambiado; el espíritu igualitario es el mismo. El derecho se manifiesta así como la ética de la historia.

El poder público se definió y precisó en nuestra Constitución como republicano, representativo, democrático y federal. Cada uno de estos conceptos califica de manera específica al Estado, pero todos emanan de la misma fuente: asegurar de manera permanente la elección, por las vías de la democracia, del modelo de comunidad política y social en la que los mexicanos, queremos vivir. Este modelo de comunidad se construye en el diálogo, en la confrontación de la opinión propia frente a la ajena y aún frente a la contraria, en el respeto y la valoración del otro y en la aceptación del diferente. Un régimen político en el que los cargos deben renovarse periódicamente, en el que la voluntad de la mayoría priva sobre la de la minoría, pero al mismo tiempo la garantiza y la respeta y en el que la totalidad de las decisiones y actuaciones políticas pueden ser discutidas públicamente y, en su momento, ser modificadas, es un régimen que crea las condiciones de su propia legitimación y desarrollo.

Legitimidad es, entonces, la aceptación social a un paradigma de estado o sociedad. En una sociedad democrática de tipo representativo como la nuestra, la legitimidad fundamental sólo puede provenir del sistema electoral y, por ello, el Derecho se convierte en el único medio para establecer el modelo de vida legitimado. La posibilidad de definir y redefinir la acción estatal por la vía del cambio de los titulares de los órganos de poder, hacen del Derecho el instrumento indiscutible de la transformación social.

La norma constitucional configura y determina la vida política, su calificación como legítima o ilegítima, la delimitación de los participantes, sus garantías y las salvaguardias de sus derechos, las posibilidades de alternancia en el poder, la formulación normativa de los valores mayoritarios y su respaldo final en la coacción social.

El elemento para calificar a una sociedad como madura, es su capacidad para elegir los fines que habrá de perseguir y las acciones que llevará a cabo para alcanzarlos. Una sociedad que define los principios que han de guiar su destino común, que los eleva al nivel normativo de la Constitución y se rige por ellos hasta que decide modificarlos por las vías previamente acordadas, es una sociedad madura; es una sociedad que ha alcanzado la mayoría de edad. Un estado soberano es aquel que se autodetermina.

El derecho es la única vía racional de actuación de una sociedad soberana. Los valores y las aspiraciones del pueblo de México se definen —y adquieren su sentido propio— cuando son incorporados en un ordenamiento jurídico positivo, en una Constitución. Se inicia, entonces, un proceso en el que la totalidad de las decisiones del poder público y de la vida de los habitantes de este país, han de subordinarse a la Constitución. En lo sucesivo, el modo de ser jurídico es el único que impera. Toda legitimidad deriva de la norma suprema y toda actuación de los órganos del Estado debe ajustarse a los lineamientos contenidos en la Carta Magna.

La validez de cualquier actuación de los órganos del Estado depende siempre de la concordancia orgánica, procedimental y de contenido, con la norma fundamental. Una de las

atribuciones más importantes que la Constitución puede conferir a un órgano del Estado consiste en la determinación del sentido de las normas constitucionales y la congruencia con ellas de las normas inferiores creadas por las diversas autoridades, tanto federales como locales.

La dificultad de esta tarea es manifiesta, debido a que las normas constitucionales contienen principios generales que no pueden agotar totalidad de la riqueza y variabilidad históricas. El intérprete supremo de la Constitución, el Poder Judicial de la Federación, debe establecer el significado de la norma y al hacerlo, calificar como conformes o contrarios a la Constitución los actos de los órganos de los Poderes del Estado que hayan creado la norma sujeta al examen de su constitucionalidad o que hayan fundado su actuación en ella. Desde el momento en que una sociedad decide actuar dentro de los límites establecidos por las normas constitucionales, de manera que la vida entera de ella es regida por el derecho, la interpretación de la Constitución y el control de la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado, es una función jurídica que genera la racionalidad en la vida social.

Por todo ello, además de las instituciones democráticas y de las garantías individuales y sociales, los mexicanos contamos, por disposición de la Constitución, con un Poder del Estado al que se le ha encomendado la interpretación de la norma suprema de nuestro derecho, así como el control de la constitucionalidad de la totalidad de los actos del poder público. Al dictar sus decisiones, los órganos del Poder Judicial de la Federación definen, en última instancia, el sentido que las normas jurídicas deben tener en el sistema de la sociedad y el Estado. Son estas resoluciones la garantía última del modelo de racionalidad política que los mexicanos hemos construido. Consecuentemente, la salvaguardia de los derechos fundamentales en su sentido individual y social, las obligaciones que los poderes públicos pueden imponer a los ciudadanos, la subsistencia del sistema democrático, la conservación del federalismo y de todas las instituciones fundamentales de nuestro orden jurídico, se determinan sobre la base de las decisiones tomadas por el Poder Judicial de la Federación, al hacer la interpretación de las normas constitucionales y, por tanto, determinar su significado. Con la Constitución como único parámetro de referencia, el Poder Judicial de la Federación cuida que las decisiones convertidas en norma subsistan o se supriman dependiendo de su concordancia formal y material con la Constitución. Se erige así en el instrumento orgánico de la norma fundamental encargado de establecer los criterios y los procedimientos de una vida nacional enmarcada en las normas supremas emitidas por el constituyente. La fuente de toda ilegitimidad es el desapego a la norma constitucional, la franca anticonstitucionalidad o la ruptura del orden legal. En otros términos, se violenta la naturaleza del estado de derecho democrático, no sólo con las armas, sino también con la no observancia del derecho. En México, es la constitucionalidad la amplia base de la legitimidad del Estado y de la racionalidad de la vida social y política. Podemos señalar que la evolución del Estado mexicano se ha orientado al desarrollo en la libertad, la soberanía y el nacionalismo y su conjugación con la racionalidad jurídica.

En momentos como el actual, cuando la preservación de las garantías individuales y sociales es una prioridad de las políticas del Estado, el Poder Judicial de la Federación es una institución que proporciona seguridad jurídica mediante resoluciones que se orientan a evitar que la autoridad exceda sus atribuciones constitucionales y legales. El Juicio de Amparo, cuya tramitación está atribuida en forma exclusiva al Poder Judicial de la Federación, es la expresión máxima de la racionalidad jurídica del estado de nuestros días y la premisa prioritaria del imperio del derecho y de la legitimidad de nuestras instituciones. El derecho en México no es un obstáculo o una rémora, sino el marco normativo que impulsa, facilita, permite y condiciona el progreso y los cambios sociales que demandan los procesos históricos internos y el contexto internacional.

Señoras y señores:

Las circunstancias en las que se generó nuestra Constitución fueron el corolario de la inconformidad, la protesta y la violencia. La sociedad y la nación confrontan nuevos retos que nos obligan a tener a la norma constitucional como punto medular de referencia ética, histórica, jurídica y política.

El siglo XX mexicano se edificó sobre la base de nuestra Constitución. Mientras los hombres y las mujeres mexicanos conservemos la misma madurez y lucidez de las generaciones que nos precedieron, mientras perseveremos en la legitimidad democrática de nuestras instituciones, mientras pervivan la justicia y la igualdad como valores y normas de nuestro derecho, mientras fortalezcamos nuestra conciencia nacional y aseguremos la soberanía de nuestra nación, en suma, mientras nuestra Constitución siga siendo el eje de nuestra vida cotidiana, nuestra historia tendrá sentido y destino propio.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA  
COMIDA QUE OFRECIÓ EL SEÑOR LICENCIADO CARLOS SALINAS DE GORTARI,  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL SALÓN ADOLFO LÓPEZ MATEOS DE LA  
RESIDENCIA OFICIAL DE LOS PINOS, CON MOTIVO DE LA TERCERA REUNIÓN  
NACIONAL DE JUECES DE DISTRITO. MARZO 3 DE 1992\*

Señor Licenciado Carlos Salinas de Gortari,  
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;  
Señoras y señores Ministros;  
Señoras y señores Jueces de Distrito;  
Señoras y señores:

El Poder Judicial renueva día a día su compromiso con la justicia y con la sociedad. El desarrollo, la consolidación democrática y el reconocimiento de nuestra pluralidad y diversidad social, fortalecen nuestras instituciones jurídicas y afianzan el concepto de legitimidad que los mexicanos tenemos del Estado.

México accede en el umbral del siglo XXI con un cuerpo normativo que se actualiza en la medida en que sobrevienen los acontecimientos históricos que nos transforman.

Los mexicanos reconocemos a la Constitución como norma suprema de convivencia social. En ella consagramos nuestras aspiraciones colectivas y las garantías jurídicas de nuestra autodeterminación ciudadana. La conducción de estas aspiraciones corresponde a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que en conjunto componen lo que nuestra Carta Magna denomina el Supremo Poder de la Federación. La propia Constitución dota a cada uno de estos poderes de un régimen de autonomía y de control recíproco. Sin embargo, en esta delimitación competencial de la función pública, prevalece una tarea común de conducción del Estado. En tanto órganos de este último, los tres poderes participan, de acuerdo con sus particulares atribuciones, en la realización de las funciones del Estado y en la conformación de la sociedad entera.

Hoy están reunidos en este recinto 155 Jueces de Distrito. Ellos, cotidianamente, son copartícipes del ejercicio de la

actividad estatal. El modo de llevarla a cabo se efectúa mediante el conocimiento y resolución de numerosos asuntos en los que los mexicanos estiman afectados sus derechos fundamentales o en los que es necesario restablecer la paz quebrantada por conflictos entre particulares. Al actuar, los Jueces de Distrito no sólo preservan la paz social, no sólo salvaguardan las garantías de los habitantes de este país, sino que al determinar las posibilidades de actuación del poder público y someter sus actuaciones a las normas, garantizan y respaldan la legitimidad del orden jurídico en su conjunto. Si los mexicanos hemos decidido conducir nuestras vidas bajo el imperio de la ley, garantizar la eficacia de su aplicación es la principal contribución al mantenimiento de la legitimidad del régimen y al Estado de Derecho.

Señor presidente,  
Señoras y señores:

Los mexicanos plasmamos en la forma del Estado nuestra conciencia de la historia, nuestro ideal del mundo, nuestra elevada concepción de la dignidad humana. Igualmente, las formas y los procedimientos judiciales expresan con claridad la racionalización de nuestros conceptos de justicia y de equidad. En este sentido, las funciones jurídicas que realizan los Jueces de Distrito, en particular y el Poder Judicial de la Federación, en general, concretizan los valores, los locales y las expectativas que han dado sentido a nuestra historia y nos identifican como nación.

El Poder Judicial de la Federación es un órgano del Estado que necesariamente está corresponsabilizado con las grandes tareas y preocupaciones de la ciudadanía y del propio Estado. El día de hoy en la apertura de la reunión de los jueces de Distrito, el señor Presidente de la República exhortó al Poder Judicial a comprometerse en la lucha contra el narcotráfico.

---

\* *Op. cit.*, pp. 237-241.

Nuestro compromiso con la sociedad nos obliga a responder, dentro del marco estrictamente jurídico, pero también con patriotismo a esta demanda que tiene implicaciones tan profundas para el bienestar de nuestra sociedad y para la seguridad del Estado.

Sabemos que la sociedad mexicana espera y demanda de nosotros, funcionarios del Poder Judicial de la Federación, una impartición de justicia pronta, eficaz e imparcial. Debemos esforzarnos para estar a la altura de las exigencias de justicia que los tiempos y los mexicanos reclaman de nuestro ámbito. La seguridad en la aplicación exacta de las leyes, la

confianza en la legalidad tanto de los procesos judiciales como de las sentencias, es lo que permite a la sociedad mexicana transitar por los cambios históricos con estabilidad, lo que posibilita acometer transformaciones trascendentales garantizando a la vez el respeto a los derechos de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

La grandeza de nuestro tiempo histórico tiene las dimensiones de nuestra Constitución y de nuestras leyes; el alcance de esta grandeza se cifra, en gran medida, en las virtudes de los jueces mexicanos.

Muchas gracias



DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CON MOTIVO DE LA  
INAUGURACIÓN DEL ENCUENTRO QUE COORDINÓ LA BARRA MEXICANA-COLEGIO DE  
ABOGADOS, BAJO EL RUBRO: “DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA”.  
JUNIO 24 DE 1992\*

Señores miembros de la Barra Mexicana  
Colegio de Abogados;  
Distinguidos invitados;  
Estimados colegas;  
Señoras y señores:

Antes de hacer la declaratoria inaugural de este encuentro deseo agradecerle al licenciado Raúl Medina Mora, presidente de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, la invitación que me hace para dirigirme a ustedes, en mi carácter de Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

He leído con interés el programa de actividades que se ha preparado para este encuentro que los convoca, con el tema “Diagnóstico sobre la Administración de Justicia”. Debo reconocer, en primer lugar, que el Poder Judicial ve con beneplácito la celebración de este tipo de reuniones. Puede ocurrir que sea a partir de conclusiones fundadas —que se deriven en ciclos como éste— que se enriquezca y perfeccione tanto nuestra racionalidad jurídica como los procesos de administración de justicia. La participación en el estudio, discusión y análisis se vuelve casi una obligación para nuestra comunidad jurídica cuando se trata de evaluar a la administración de justicia, pues es con ella como se garantiza al estado de derecho.

Referirnos a la administración de justicia en México no es una alusión a un tema abstracto. Se trata, por el contrario, de analizar una característica concreta de nuestra circunstancia histórica, de revisar con realismo un reclamo social cotidiano, un compromiso permanente del Estado.

En el momento actual se hace necesario detenernos a examinar cuidadosamente el curso que siguen las transfor-

maciones que parten de la sociedad y que encauza el mismo Estado. Los juristas debemos reflexionar sobre el panorama presente de la administración de justicia porque nos situamos hoy en una realidad social, cultural, política y jurídica en proceso de cambio.

Existen aspectos muy variados que enmarcan el diagnóstico que ustedes habrán de realizar. Creo que es imprescindible reconocer desde el principio tales elementos, para ubicar en su justa proporción la situación que en materia de administración de justicia se vive en México.

Hechos recientes parecen confirmar que los desvíos de lo que puede considerarse como modelo de administración o procuración de justicia, pueden generar profunda insatisfacción en cualquier sociedad. Los disturbios en los Estados Unidos y Canadá, el contubernio entre narcotraficantes y representantes del Poder Judicial en algunos países o la lucha frontal de las mafias en contra del Poder Judicial en países europeos, muestran la trascendencia y vulnerabilidad de los procesos de administración de justicia.

Es a partir de circunstancias como las acabadas de señalar que debemos reconocer lo invaluable que resulta la acción eficaz del Poder Judicial en México. Es contrastando nuestro concepto de paz social con el existente en otros países como podemos destacar la oportunidad con que los aparatos de administración de justicia se desempeñan en nuestro país. Se trata de una paz social que generalmente la sobreentendemos, la suponemos y, por ello, la subestimamos.

Para muchos observadores y analistas, es verdaderamente intrincado comprender la estabilidad social de nuestra nación. No obstante las numerosas hipótesis que se han elaborado en torno a este tema, podemos afirmar que la actuación del Poder Judicial en México ha sido un factor importante para preservar la paz y la concordia entre los mexicanos. Atacar injustificadamente o por intereses personales o espúreos al Poder

---

\* *Op. cit.*, pp. 259-266.

Judicial de la Federación, es atacar la paz social, al denunciar a una institución que es determinante para ello.

Sin embargo, no es mi intención desconocer que existen aspectos que debemos perfeccionar para estar a la altura de las demandas de nuestra sociedad en transformación. Eventos como el que hoy nos reúne son la propuesta de uno de los sectores de la sociedad en torno a tal problemática.

Pero del mismo modo, sería igualmente parcial no ver lo mucho que en estos años se ha logrado. Así, por ejemplo, podemos decir que durante 1991 los órganos jurisdiccionales dictaron más de 335,000 sentencias de diversos tipos. Esta cantidad, impresionante de por sí, significa que cada uno de los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación resolvió en ese año un promedio de 1283 asuntos o, lo que es igual, más de 3 asuntos por día, ello sin contar la realización del trámite, la celebración de audiencias, la aprobación de precedentes jurisprudenciales o la ejecución de tareas administrativas. Al dictarse estas 335,000 sentencias, no hubo viso alguno de corrupción.

A veces se pretende en vano menospreciar la labor del Poder Judicial de la Federación. Debemos mencionar que en muchas ocasiones la percepción social de la actividad judicial se reduce a una visión que proporciona un tratamiento sensacionalista de hechos que buscan el desprestigio de los funcionarios del Poder Judicial o de su labor. Debido a la elevada dignidad de la administración de justicia, no resulta apropiado enfrascarse en querellas verbales que alimenten tales afanes.

La corrupción que se dice impera en las estructuras judiciales en un aspecto que, desafortunadamente, se silencia o se destaca dependiendo de intereses particulares. Creemos que la corrupción, cuando existe, es un vicio que se perpetúa por connivencia de abogados y funcionarios judiciales indignos de su profesión y por una población que la solapa cuando no la fomenta. Los instrumentos con que contamos para combatirla tienen la intención de reducir su extensión y han demostrado ser eficaces cuando, se ejercitan adecuadamente. Por el estricto apego al orden jurídico que deben demostrar todos los funcionarios públicos y, muy en particular, los del Poder Judicial, el combate a cualquier modalidad de corrupción debe ser frontal y decidido. Son los litigantes, partes interesadas en un proceso, las personas con mayores posibilidades de detectar los desvíos de la autoridad judicial y por lo mismo, los que tienen la obligación social de denunciar los hechos que estimen constitutivos de falta o delito. No es válido aplaudir o alentar la corrupción cuando ésta sea en provecho propio o denunciar, a todo un poder del Estado en los casos en que sus decisiones sean adversas.

En nuestro país se ha generado una corriente de litigio que al mismo tiempo que acusa de corrupción, es incapaz de aportar datos o pruebas ciertas para sustentar sus afirmaciones. No es tampoco válido utilizar las denuncias a jueces y magistrados como medio para beneficiarse personalmente. En un asunto tan importante como la honorabilidad de los administradores de justicia, no pueden aceptarse generalizaciones sin sustento. En todo caso, cuando se sepa que un funcionario ha incurrido en corrupción, ha de individualizarse y no involucrar,

como si se tratara de una sola persona, a 12,000 empleados, 160 jueces, 270 magistrados y 26 Ministros.

Característica esencial de todo proceso judicial es la corresponsabilidad del juzgador y de las partes, representadas o asesoradas por abogados. Por ello, esta corresponsabilidad se extiende también los actos de corrupción, para los cuales se requiere de un funcionario que acepte ser corrompido y de un abogado que lo corrompa.

Es debido a esta relación necesaria que toda acusación de inmoralidad hacia los miembros del Poder Judicial puede ser una acusación de inmoralidad en contra de los propios abogados. Por ello, creo que el prestigio del Poder Judicial es, en buena parte, reflejo del estado de nuestra profesión y de la honorabilidad y rectitud con la que se actúe ante los tribunales.

Es por esta misma corresponsabilidad que podemos afirmar que las críticas que se formulen en contra de la dilación en la impartición de justicia en algunas épocas o procesos, provienen, también, en importante medida, de la actitud de los abogados y autoridades durante el juicio. Si unos y otros buscan intencionadamente presentar demandas, recursos o peticiones improcedentes sabiendo de antemano que habrán de entorpecer la marcha de la justicia, no pueden reclamar después que sus asuntos tarden mayor tiempo en resolverse.

Como institución del Estado que actúa conforme a los valores y preceptos de nuestro régimen constitucional, el Poder Judicial ha querido allegarse de los elementos que le permitan estar a la altura de una sociedad compleja y genuinamente demandante. Las finalidades que al Poder Judicial imponen nuestros ordenamientos jurídicos son inamovibles, por lo que los medios para conseguirlas deben auxiliarse de los avances y desarrollos que, nuestra circunstancia nos ofrece. Hace tres años se resolvió construir un espacio para dar cabida a la mayor parte de los órganos jurisdiccionales del Primer Circuito. Hoy en día, el Palacio de Justicia Federal de San Lázaro, construido en sesenta y nueve mil metros cuadrados, alberga a 16 Tribunales Colegiados, 4 Tribunales Unitarios y 18 Juzgados de Distrito, lo que ha permitido elevar la eficiencia y la coordinación de sus labores. En todo el país se realizan, también, obras de mejoramiento de los inmuebles en que ya se ubican nuestros órganos jurisdiccionales o se construyen otros para albergar a los casi 20 que anualmente se vienen instalando. Hacerlo así dignifica al Poder Judicial y a las personas que a él acuden.

El auténtico progreso de la administración de justicia exige la incorporación al trabajo cotidiano de los avances tecnológicos. Hoy en día, el medio, jurídico del país cuenta con un "disco óptico" que almacena la información jurisprudencial producida de 1917 a julio de 1991, es decir, la relativa a la quinta, sexta, séptima y octava épocas del Semanario Judicial de la Federación. Es decir, 80,000 tesis, equivalentes a 200,000 páginas de texto, a las cuales se accede en 2 ó 3 segundos.

Siendo el disco una vanguardia tecnológica en el ámbito judicial de todo el mundo, mediante el mismo se facilita el manejo certero y rápido de un enorme volumen de tesis de jurisprudencia y precedentes aislados.

En este mismo afán de divulgación, debemos mencionar que, después de muchos años de esfuerzo, por primera vez en la historia, se han puesto al día el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Al día de hoy se encuentran publicados los ejemplares correspondientes al mes de mayo.

Proporcionar el disco compacto y las publicaciones del Semanario Judicial de la Federación, de manera completa y puntual, es un esfuerzo del Poder Judicial para elevar la calidad de sus resoluciones y garantizar, mediante la progresiva incorporación de criterios, la seguridad jurídica en todo el país. Pero es, además, el esfuerzo por dotar a abogados y juristas de la información puntual y específica de los criterios de los Tribunales Federales del país. A partir de ellos, la labor de los órganos de este poder puede ser invocada a fin de sustentar las posiciones a debate y, también, por qué no, criticada y objeto de propuestas alternativas que, aun cuando no vinculatorias, sí importantes para reafirmar o rectificar el criterio mismo.

El compromiso por lograr la unidad interpretativa con total respeto a la autonomía de cada uno de los órganos jurisdiccionales, motivó que en el presente año se efectuara la “Tercera Reunión Nacional de Jueces de Distrito”. Como lo señalé al inaugurar los trabajos de aquella reunión, se trató de “reflexionar sobre aspectos centrales de la labor judicial, lo que ya de por sí constituye una manera de nutrir con la razón

y la crítica los trabajos que las instituciones realizan al servicio de la nación y de la democracia”. Al concluir esa reunión, los jueces volvieron a los órganos jurisdiccionales de su adscripción con mayores conocimientos y experiencias, mismos que han trascendido ya a la labor que realizan.

Los avances y logros que se han alcanzado y los esfuerzos que cotidianamente se realizan para alcanzar otros, no pueden propiciar, de ninguna manera, nuestra autocomplacencia. Si admitimos todos que los procesos judiciales conllevan responsabilidades, hagamos el compromiso de asumir cabalmente nuestras propias obligaciones, lo cual habrá de traducirse, finalmente, en el arribo al estadio de administración de justicia al que la sociedad mexicana aspira y nos demanda.

Existen numerosos aspectos que con profundidad y acierto debatirán ustedes para realizar su diagnóstico. Estoy cierto que de sus análisis se desprenderán conclusiones que nos ayudarán, a los abogados y a los funcionarios judiciales, a mejorar nuestro respectivo quehacer profesional. Por eso, al declarar formalmente inaugurado este encuentro para el “Diagnóstico sobre la Administración de Justicia”, hago votos porque aquí impere la buena fe, lo mejor de nuestra vocación y lo más lúcido de nuestro saber jurídico, pues sólo, así trabajaremos en favor de la sociedad y de la aspiración por un mejor Estado de Derecho.



CONFERENCIA QUE BAJO EL RUBRO: “LA TEORÍA DEL DERECHO Y LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”, SUSTENTÓ EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL DÉCIMO SEXTO CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE PUEBLA, PUEBLA.  
SEPTIEMBRE 7 DE 1992\*

LA TEORÍA DEL DERECHO Y LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. Introducción

La tesis de la conferencia que hoy impartiré ante ustedes es la siguiente:

La determinación y condicionamiento del contenido de las normas jurídicas depende de la concepción que se tenga del derecho. Una determinada concepción del derecho determinará efectivamente una cierta manera de legislar.

A partir del presupuesto acabado de expresar veremos que en materia de amparo, el legislador omitió especificar un conjunto de competencias en favor de la Suprema Corte de Justicia, por el hecho de que tenía una teoría general del derecho bastante limitada en cuanto a la estructura del orden jurídico y las relaciones de las normas entre sí.

El propósito de mi trabajo es, entonces, señalar algunas de las principales omisiones en que incurrió el legislador a asignarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus atribuciones jurisdiccionales en materia de amparo. El hilo teórico de mi exposición será el pensamiento del célebre autor austriaco Hans Kelsen, por lo cual, primeramente, habré de exponerlo en su parte conducente.

II. Estructura jerárquica de derecho

Es ya casi una perogrullada afirmar que el derecho positivo, el orden jurídico de un estado, es un conjunto de normas que regulan coactivamente la conducta humana. Este concepto de orden jurídico entraña los conceptos de “pluralidad de

normas”, y de la “unidad de una pluralidad de normas”, pues las normas que integran el derecho forman un orden si y sólo si la validez de todas ellas puede ser referida a una norma, que por ello recibe el nombre de “norma fundamental”. Esta relación de fundamentación entre las normas se debe a que unas normas tienen por función establecer los procedimientos de creación o producción de otras normas, de manera que las mismas se ordenan en una estructura jerarquizada. La norma fundamental positiva, a la cual todas las normas del orden retrotraen su validez, es decir, su existencia, contiene fundamentalmente las reglas que especifican los órganos y los procesos de creación de las normas jurídicas y, en alguna medida, determina el contenido de las mismas. Se acostumbra llamar “parte orgánica” a aquel conjunto de disposiciones de una constitución positiva de un estado concreto, que determina los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores a ella; y “parte dogmática” a aquel que especifica los contenidos de dichas normas inferiores. De esta manera pueden determinarse con toda claridad los conceptos de norma superior y norma inferior, siendo aquélla la que determina el proceso y los órganos de producción de la segunda y ésta la que es creada de conformidad con el procedimiento y con el contenido determinado por la norma superior. El derecho adquiere así su estructura jerarquizada, que consiste en una serie escalonada de normas, en la que cada grada es una norma superior que como tal establece el proceso de producción y el contenido de la norma inferior. Es pertinente observar que, a su vez, la norma que en una determinada relación jerárquica desempeña el papel de norma superior, puede tener el carácter de norma inferior en una relación jerárquica normativa distinta. Por ello, cada norma jurídica puede ser considerada como el punto en el que coinciden dos relaciones normativas diferentes.

---

\* *Op. cit.* pp. 287-303.

### III. El Estado Federal

Al exponer el criterio de jerarquía no aludimos a ninguna de las posibilidades de estructura espacial del orden jurídico que son posibles concebir, es decir, la centralizada o la descentralizada. Sin embargo, dado que nuestro orden jurídico puede ser encuadrado dentro del tipo federal, el cual es una de las modalidades posibles del tipo descentralizado, debemos relacionar los conceptos de jerarquía de un orden normativo y de estado federal.

Consideremos primeramente, y en vía de contraste, un orden jurídico, ya creado y supongamos que éste es del tipo centralizado. La característica del mismo sería que, con independencia de la jerarquía de cada una de las normas, todas ellas valdrían para la totalidad del territorio del propio estado, sin que fuera posible introducir distinción alguna por lo que se refiere al ámbito espacial de validez. En contraposición, pensemos en un orden descentralizado y, específicamente, en uno de tipo federal. El mismo podría ser como una pluralidad de conjuntos de normas donde muchas de ellas no tendrían validez en la totalidad del territorio, sino únicamente en partes determinadas del mismo. Siendo posibles en el estado federal la existencia de normas pertenecientes a distintos ámbitos espaciales de validez, concretémosnos a señalar que como propios del Estado mexicano pueden señalarse tres: primero, un orden federal; segundo, un conjunto de órdenes locales y tercero, un conjunto de órdenes municipales.

A fin de aclarar la distinción hecha, es importante resaltar que, por principio de cuentas, en los estados federales existen dos clases de normas: las federales y las locales, distinguibles en tanto las primeras valen para todo el territorio, y las segundas sólo para determinadas partes del mismo. Asociada a esta distinción existe la diferenciación en cuanto a la materia o contenido de esos órdenes. Ante esta dualidad de órdenes es necesario que exista un orden superior a ambos, mediante el cual se delimiten y se especifiquen los respectivos ámbitos de validez de cada uno de ellos.

Citemos a este respecto las palabras de Kelse: "Supongamos un orden jurídico, como el del estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente, en ese orden hay que distinguir tres elementos; ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central, y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta "constitución total" es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo". (TGE.P.262).

### IV. La estructura del orden jurídico mexicano

Expuestos sucintamente los supuestos generales del estado federal, y admitido que el orden jurídico mexicano puede ser encuadrado dentro de este tipo, expongamos a continuación la estructura de este último.

Comenzando por el orden jurídico constitucional, podemos decir que al mismo corresponden cuatro funciones

- 1.—Las reformas o adiciones a la Constitución.
- 2.—La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.
- 3.—La suspensión de garantías.
- 4.—El control de la constitucionalidad.

En relación con las tres primeras funciones, la Constitución puede encomendar su ejecución a órganos federales o, como generalmente acontece, a la combinación de órganos federales y locales. Por ejemplo, el artículo 135 encomienda la realización de las funciones de reformar o adicionar la Constitución a un órgano muy complejo integrado fundamentalmente por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos de los estados locales. Es claro, entonces, que cuando estos órganos llevan a cabo el procedimiento de reforma o adición a la Constitución, no están actuando en su calidad de órganos de la Federación o de los estados locales, pues ejercitan una competencia que sólo puede atribuirse al orden constitucional, puesto que con ella puede ser variada la división de competencias entre los órdenes federales y locales o ser modificadas disposiciones que sólo pueden ser adscritas al orden constitucional y que no son parte integrante de lo que podría ser considerada la Constitución de la Federación como orden subordinado. Con esto me refiero a las llamadas "garantías individuales". Como no existen órganos especiales para llevar a cabo las funciones específicas que deben atribuirse al orden constitucional, las constituciones de los estados federales utilizan los órganos de los órdenes parciales subordinados para llevarlos a cabo, con lo cual el teórico del derecho, cuando expone el contenido de las normas constitucionales, debe tener mucho cuidado en distinguir cuáles de las funciones son de los órdenes subordinados y cuáles del orden constitucional. La exposición de las tres primeras de las funciones constitucionales señaladas puede ser encontrada en cualquier texto de derecho constitucional mexicano. Para efectos de esta conferencia, afirmamos que el control de la constitucionalidad es una función del orden constitucional, no una función del orden subordinado de la Federación.

Analizado el contenido del orden constitucional corresponde exponer el resto de la estructura del orden jurídico mexicano, esto es, el orden federal y los órdenes locales.

En lo tocante al orden federal, los principales elementos de esta estructura son los siguientes: Inmediatamente subordinadas a la Constitución se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y, ratificados por el Senado, según dispone el artículo 135 constitucional. Siguiendo en un orden jerárquico descendente, se encuentran los reglamentos expedidos por el presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Constitución, en tanto los mismos habrán de establecerse a fin de "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes".

El siguiente escalón corresponde a los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el presidente de la República en uso de la misma atribución reglamentaria. Lo anterior no quiere decir que no existan casos donde mediante acuerdos, circulares o decretos se establezcan normas generales, es decir, que tales ordenamientos puedan ser considerados como “materialmente legislativos”. En lo que hace a las normas individualizadas adscribibles al orden federal, podemos considerar todas aquellas resoluciones dictadas por órganos judiciales o administrativos federales. Respecto a este último punto, la variedad de tales actos jurídicos es tal que ni siquiera intentaremos su enumeración, pues pueden provenir por ejemplo de los tribunales federales al resolver sobre asuntos penales, administrativos, civiles o laborales, del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las diferentes secretarías o departamentos de Estado, etc.

Por lo que hace al orden local, antes lo definimos como aquel cuyas normas jurídicas tienen validez sólo en determinadas partes del territorio nacional y con un determinado contenido. Al efecto, en el caso mexicano podemos diferenciar tres casos: el de los órdenes propios de las entidades federativas, el del Distrito Federal y el de los municipios. Brevemente describiré la estructura jurídica de cada uno de ellos.

En lo tocante al orden jurídico de las entidades federativas, las normas jerárquicamente superiores son sus constituciones políticas. En ellas, como en el orden constitucional, se establecen los órganos y los procedimientos de creación del resto de las normas de la entidad y, en ocasiones, algunos contenidos. Subordinadas a la Constitución se encuentran las leyes que expida la legislatura del estado. Posteriormente se ubicarían los reglamentos emitidos por el titular del poder ejecutivo de la entidad, las circulares, acuerdos y decretos que del mismo órgano emanen o de otros órganos subordinados. Finalmente tendríamos, y ya como normas individualizadas, al conjunto de resoluciones provenientes de los órganos judiciales y administrativos cuyos actos sean imputables al orden jurídico de la entidad correspondiente.

En cuanto al Distrito Federal, se da una situación particular, toda vez que sus normas no siempre son claramente diferenciadas respecto de las federales. La situación anterior obedece a que los órganos ejecutivo y legislativo federales, tienen también atribuciones reglamentarias y legislativas respecto del Distrito Federal. La estructura del orden jurídico de éste, presuponiendo obviamente a la Constitución, tiene a las leyes en su grada superior, las cuales, como dijimos y de conformidad con la fracción VI del artículo 73 constitucional, son establecidas mediante las facultades que se atribuyen al Congreso de la Unión. El presidente de la República, al tener competencias para reglamentar las leyes expedidas por el Congreso, puede establecer también reglamentos respecto de ellas, los cuales se encontrarían en el escalón inmediatamente inferior. A continuación, y siguiendo el mismo orden descendente, se ubicarían los bandos, ordenanzas y reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, cuya integración, procedimientos y competencias se encuentran previstos en la misma fracción VI del artículo 73 constitucional. Finalmente, y ya como normas individuales, se hallan todas aquellas resoluciones

judiciales y administrativas expedidas por los órganos del Distrito Federal, tales como el Tribunal Superior de Justicia y los Jueces de Primera Instancia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etc.

Finalmente se encuentran los órdenes jurídicos municipales. Los mismos son locales en tanto sus normas no tienen validez en todo el territorio nacional. Aun cuando alguna parte de sus contenidos se encuentra prevista en la Constitución, la mayor parte de las normas que integran su orden jurídico son creadas por órganos estatales. Las normas superiores de los órdenes municipales son las constituciones locales, las leyes y los reglamentos, expedidos, respectivamente, por la legislatura y los gobernadores. El que ello sea así, deriva de que también los órganos estatales actúan como órganos municipales al crear ese orden jurídico. Jerárquicamente inferiores a esas normas, son los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y, disposiciones administrativas de observancia general, mismos que serán establecidos por el ayuntamiento correspondiente. Por último, y como normas individualizadas, se encuentran las resoluciones pronunciadas por los funcionarios y empleados municipales.

#### V. El control de la constitucionalidad

Señalamos anteriormente que el orden jurídico mexicano se encuentra estructurado de manera jerárquica, y que por lo mismo la validez de sus distintas normas depende de la satisfacción o cumplimiento de todos aquellos requisitos formales y materiales previstos en las normas superiores. Dijimos también que el orden jurídico mexicano tiene como norma superior a la Constitución, de ahí que la totalidad de las normas que se establezcan en ese orden deberán crearse de conformidad con ella.

Partiendo de estas dos conclusiones cabe señalar que si la Constitución es la norma suprema del derecho mexicano, la validez de todas y cada una de las normas de este orden jurídico dependerá de su concordancia con la propia Constitución. El concepto que se utiliza para designar la relación de concordancia entre una norma superior y otra inferior es el de “regularidad”. De este modo, y si la Constitución es la norma suprema de todo el orden jurídico, todas y cada una de sus normas deberán ser regulares respecto de la propia Constitución.

De manera muy breve podemos señalar que el concepto de la regularidad puede enunciarse en las siguientes preguntas: Primera, cuál es el criterio de la regularidad, lo cual significa poder determinar los principios o normas que el órgano del control constitucional tomará en consideración para establecer la regularidad o irregularidad del acto o norma objeto de dicho control; segunda, qué normas o actos son el objeto de ese control; tercera, qué órgano está facultado para examinar y decidir sobre la regularidad; cuarta, cuál es el resultado del examen que se realiza y quinta, cuál es el procedimiento para el examen de la regularidad.

Dada la estructura del orden jurídico expuesto anteriormente, es posible establecer dos relaciones entre las normas inferiores y las normas superiores: de concordancia y de negación de esta concordancia. La norma inferior puede concordar con la norma superior al haberse creado siguiendo el procedimiento

establecido por ella, por el órgano competente y porque tiene un contenido que no contradice lo que determina la norma superior. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre dos normas o conjuntos de normas o entre una norma y un conjunto de normas, se dice que la norma o normas inferiores son regulares. En caso contrario, se dice que son irregulares. La regularidad es la relación de concordancia (no contradicción) entre normas o conjuntos de normas de diverso grado jerárquico. Es posible hacer una distinción en relación con la parte de la norma superior con la que se establezca la relación de regularidad: la regularidad formal compara la norma inferior con el procedimiento establecido para su creación en la norma superior; la regularidad material la compara con el contenido que determina la norma superior.

Me referiré ahora al objeto del examen de la regularidad constitucional, sin analizar ni los sujetos que la ejercen, ni el procedimiento ni los resultados, etc., que he mencionado anteriormente.

#### VI. El objeto del examen de la regularidad constitucional

El tema del objeto del examen de la regularidad constitucional está en íntima relación con los temas del criterio de regularidad y de la estructura del orden jurídico mexicano a los cuales ya antes aludimos.

Habiendo descrito la estructura del orden jurídico mexicano, corresponde señalar ahora cuándo, de qué manera y con qué alcances, el orden jurídico mexicano omitió regular, en lo tocante a las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ciertos aspectos del control de regularidad constitucional, cuya admisión se impone desde la perspectiva teórica acabada de exponer.

##### A) *El orden jurídico constitucional*

Respecto del orden jurídico constitucional, podemos comenzar considerando las reformas a la Constitución. El artículo 135 de nuestra Carta Magna prevé los órganos y los procedimientos que habrán de seguirse para reformarla. Sin embargo, en ese precepto no se señala limitación alguna en cuanto a su contenido. Esta regulación constitucional hace que las reformas nunca puedan ser cuestionadas en razón de los contenidos materiales que llegare a incorporar, pero sí por los vicios formales que tuvieren, esto es, por el incumplimiento de los procedimientos o de la integración de los órganos. Siendo el juicio de amparo un procedimiento que se promueve sólo a instancia de parte agraviada, según lo determina la fracción I del artículo 107 constitucional, la impugnación de una reforma constitucional por vicios de forma, sólo podrá plantearse cuando resulte afectado algún particular. Lo anterior significa que sólo por un acto de aplicación directo o indirecto del precepto constitucional puede iniciarse el procedimiento de control, necesariamente, con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución, aludiendo principalmente a la garantía de la autoridad competente.

Puede afirmarse que dentro del orden jurídico constitucional, conforme al esquema expuesto, existen leyes que per-

tenecen a dicho orden, es decir, que forman parte integrante del orden superior constitucional, distinto de los órdenes jurídicos de la Federación y de los estados locales. Estas leyes son, como las demás de estos órdenes subordinados, normas generales, abstractas e impersonales, emitidas en ocasiones por el órgano legislativo federal, actuando como órgano directo del orden constitucional, o por un órgano especial, como en el caso del artículo 29 constitucional.

La competencia para conocer de estas normas, que bien pueden llamarse leyes, es de la Suprema Corte de Justicia en los mismos términos que respecto de las otras leyes. Sin embargo, hay una excepción importante: la Ley de Amparo no es reclamable en juicio de amparo. La Ley de Amparo es necesariamente heteroaplicativa puesto que se ejecuta en los juicios de amparo a los cuales regula, por lo que si se quisiera impugnar su constitucionalidad tendría que hacerse con motivo de un acto dictado en un juicio constitucional. A este respecto, las fracciones I y II del artículo 73 de la Ley de Amparo disponen que el amparo es improcedente: A).—Contra actos de la Suprema Corte, y B). — Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas. Ergo, no procede el juicio de amparo contra la Ley de Amparo. Esto es una paradoja derivada de que el orden jurídico es un conjunto finito de normas y, por ello, dentro de él deben existir órganos límite cuya conducta no puede a su vez ser controlada en su constitucionalidad, pues es el órgano que ejerce ese control en última instancia.

##### B) *El orden federal*

El primer tipo de casos respecto de los cuales debemos pronunciarnos para los efectos de este estudio, son los reglamentos federales.

La fracción I del artículo 89 constitucional, otorga atribuciones al presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Como dijimos, se, ha encontrado en esta fracción el fundamento de la facultad reglamentaria del presidente de la República.

El control de la regularidad constitucional de los reglamentos expedidos por el presidente de la República se realiza, en términos generales, mediante las mismas reglas aplicables a las leyes y tratados internacionales. En efecto, las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional establecen la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conozca en revisión las sentencias dictadas en amparos directos o indirectos en los cuales se hubiere declarado la inconstitucionalidad de un reglamento, o bien, con motivo del conocimiento de un asunto donde un reglamento hubiere sido impugnado, se interprete un precepto de la Constitución.

Si en un juicio de amparo directo surgen cuestiones sobre la constitucionalidad ya no de una ley federal o local o de reglamentos federales o locales expedidos por el presidente de la República o los gobernadores de los estados, sino de normas generales (decretos, circulares, etc.) expedidos por cualquier órgano del Estado, incluyendo al presidente del República y a los gobernadores, no existe norma positiva que determine la posibilidad de su impugnación por esta vía, pues el artículo



158 de la Ley de Amparo sólo habla de aquéllas y no de éstas. No hay tesis del Pleno al respecto. Es, entonces, dudosa su posibilidad de la impugnación de este tipo de ordenamientos por medio del amparo directo.

En este caso se comprueba nuevamente la tesis de que la existencia implícita de una teoría sobre el orden jurídico determina el contenido de las normas positivas, las cuales van integrándose posteriormente por la interpretación de los órganos jurisdiccionales que se producen al resolver casos históricos planteados en concreto. Como Hamlet, podemos decir: “Hay más cosas en el cielo y en la tierra de las que soñamos en las teorías”.

### C) *Los órdenes locales*

Las constituciones locales son los ordenamientos de mayor jerarquía en los respectivos ámbitos de validez de los estados locales. Sin embargo, y como se ha dicho antes, se encuentran subordinadas a la Constitución Federal de la República, por lo cual se constituyen en objeto del control de la regularidad constitucional.

Al resolverse el amparo en revisión número 3112/88, el Pleno sustentó el criterio consistente en que los amparos relativos a las constituciones locales, debían ser conocidos por los Tribunales Colegiados. Este criterio ha generado alguna confusión que es pertinente aclarar ahora ante ustedes. La razón por la cual se sustentó tal tesis obedeció a que ninguno de los conceptos de violación hechos valer por el recurrente aludía a ningún precepto de la Constitución Federal, sino que se limitaba a señalar la inconstitucionalidad del precepto de la Constitución local por contravención a sus propias disposiciones. Si anteriormente señalamos que el criterio de constitucionalidad está constituido por las disposiciones de la Constitución Federal, resulta evidente que al no haberse mencionado ninguna de ellas, no se estaba en el supuesto de competencia del Tribunal Pleno. En realidad se estaría, como lo señaló el mismo Pleno, ante un problema de legalidad, puesto que el particular sólo reclamó el agravio cometido en su contra por una autoridad incompetente, aduciendo la violación de la Constitución local exclusivamente.

En mi opinión, la inconstitucionalidad de las constituciones locales es una materia que ha de corresponder al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Las razones que doy son las siguientes: Primero, las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren al Pleno la atribución para conocer de la inconstitucionalidad de las disposiciones generales tales como leyes federales, tratados internacionales y leyes locales; segundo, porque los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren a las Salas atribuciones para conocer únicamente de aquellos ordenamientos generales expedidos por los titulares de los órganos ejecutivos, federal o locales. De este modo, me parece factible asimilar las constituciones locales a los ordenamientos generales no expedidos por los órganos ejecutivos, y por tal motivo hacerlos del conocimiento del Tribunal Pleno.

Respecto de los ordenamientos generales de los órganos ejecutivos locales, pueden también aplicarse los señalamien-

tos expuestos anteriormente para los reglamentos federales, dada la similitud de las reglas que permiten a la Suprema Corte conocer de unos y otros.

### D) *El orden jurídico del Distrito Federal*

El orden jurídico del Distrito Federal, de acuerdo con nuestra clasificación, es de naturaleza local. En otros términos, sus normas que tienen una materia específica, valen sólo para determinada parte del territorio. Por sus peculiaridades, sin embargo, debe ser tratado aparte al definir las competencias de la Suprema Corte respecto de sus normas.

A diferencia de las entidades federativas, el Distrito Federal no cuenta con un órgano legislativo exclusivo sino que el mismo, es el del propio orden federal, esto es, el Congreso de la Unión. La totalidad de las leyes del Distrito Federal son establecidas entonces por él, de conformidad con los procedimientos y las competencias previstas en los artículos 71 a 73 de la Constitución. Las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional, y los artículos correlativos de la ley orgánica, hablan únicamente de leyes federales o locales. Las leyes del Distrito Federal son evidentemente leyes de carácter local, de tal manera que en principio pareciera que los supuestos de competencia contemplados en la Constitución o en las leyes para tales ordenamientos, serían aplicables a las del Distrito Federal. Sin embargo, debe resaltarse la siguiente paradoja: desde el punto de vista de su ámbito de validez y desde el punto de vista de su denominación para efectos de la fijación de las reglas del juicio de amparo, las leyes del Distrito Federal son locales. Sin embargo, desde el punto de vista de sus requisitos orgánicos, procedimentales y materiales, las leyes del Distrito Federal son asimilables a las federales. Ello resulta de considerar que es el órgano federal, Congreso de la Unión, el que establece las disposiciones para el Distrito Federal, y es también el órgano presidente de la República el que las promulga y publica. A diferencia de las leyes locales, las del Distrito Federal están subordinadas inmediatamente a las disposiciones constitucionales y no así, como las otras, a una constitución local. Ello hace que, insisto, su ámbito sea local, pero el orden que las prevé es el federal.

En lo que ve a los reglamentos del Distrito Federal, cabe hacer las siguientes consideraciones:

La base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional determina que el gobierno del Distrito federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos, que determine la ley respectiva. La fracción I del artículo 89 constitucional establece que el presidente de la República tiene atribuciones para reglamentar, como antes dijimos, las leyes que expida el Congreso de la Unión. Resulta entonces que el presidente de la República cuenta con atribuciones, en tano sea titular del órgano de gobierno administrativo del Distrito Federal, para reglamentar todas aquellas leyes que emita el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. De ahí podría resultar que los reglamentos para el Distrito Federal puede ser objeto del control de la regularidad constitucional, toda vez que las fracciones correspondientes de los artículos 24 a 27 de la ley orgánica,

en relación con la fracción VIII del artículo 107 constitucional, determinan que las Salas de la Suprema Corte conocerán de los reglamentos que en materia federal expida el presidente de la República. Es de suma importancia aclarar aquí el término federal, ya que de una primera aproximación pareciera entenderse que sólo podrán ser conocidos por las Salas aquellos reglamentos que tuvieren como ámbito espacial de validez a la totalidad del territorio nacional. En realidad, acontece lo siguientes: tomando en cuenta la exposición hecha anteriormente en materia de leyes del Distrito Federal, podemos decir que su reglamentos son también locales en cuanto al ámbito de validez, pero federales en lo que hace a la denominación del órgano que los crea. En otras palabras, la ley orgánica utiliza la expresión “federal” para denotar aquellos ordenamientos de carácter reglamentario que hubieren sido creados por órganos federales, es decir, en este caso por el presidente de la República, lo que no puede confundirse en modo alguno con que esos ordenamiento tengan una validez espacial limitada al territorio del Distrito Federal. Creemos que así se resuelve el problema planteado y se entiende por qué las Salas de la Suprema Corte de Justicia tienen atribuciones para conocer de la revisión en amparos directos o indirectos en los cuales se impugne la constitucionalidad de un reglamento, o se interprete respecto de ellos un precepto de la Constitución.

La fracción VI del artículo 73 de la Constitución prevé en su base tercera, inciso a), que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos dictados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto regular las materias que en propio precepto se enuncian. Esto es sin duda un tema poco explorado por la doctrina y respecto del cual la Suprema Corte no ha tenido mayor oportunidad de pronunciarse. Son muchas e interesantes las cuestiones que podríamos plantear aquí en torno a este tipo de ordenamientos, las que podrían ir desde la determinación de su jerarquía hasta su relación con los reglamentos dictados por el Ejecutivo, etc., etc. Sin embargo, para objeto de nuestro estudio lo único que nos interesa saber es, presuponiendo claro está, que tales ordenamientos son objeto del control de la regularidad, si la Suprema Corte cuenta con atribuciones para conocer de ellos. En principio, si las atribuciones otorgadas al Pleno son para conocer de leyes federales o locales, tratados internacionales y constitucionales locales, los reglamentos están excluidos del ámbito de competencias del Tribunal Pleno, por lo cual la cuestión se circunscribe a saber si pueden ser considerados o no de la competencia de las Salas.

La fracción VII del artículo 107 constitucional habla de los reglamentos expedidos por el presidente de la República y por los gobernadores de los estados exclusivamente. Sin embargo los artículos 24 a 27 de la ley orgánica habla de reglamentos federales, con lo cual aparece una distinción muy importante desde la cual podría tratarse de dar solución a este problema. A nuestro parecer, los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes tampoco pueden ser conocidos por las Salas de la Suprema Corte, toda vez que, tal como lo dispone la fracción VIII del artículo 107 consti-

tucional, los mismos no fueron expedidos por el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. Debe quedar claro que utilizamos la expresión “federal” de los mencionados artículos de la ley orgánica, para delimitar al órgano que establece una disposición reglamentaria aplicable al orden local, esto es, al presidente de la República respecto del Distrito Federal. En consecuencia, si ahora quisiéramos utilizar los argumentos esgrimidos con anterioridad y tratar de comprender a los reglamentos de la Asamblea de Representantes dentro de las competencias de la Suprema Corte, tendríamos que incorporar a tal órgano dentro del marco federal, lo cual es absolutamente imposible. El presidente de la República, para efectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puede ser considerado como federal para la determinación que hacen los artículos 24 a 27 ya citados o, en otros términos, porque en tanto órgano federal participa del gobierno de una entidad local. Sin embargo, la Asamblea de Representantes es claramente un órgano local que de, ninguna manera puede ser estimado como federal. En consecuencia, si negamos la posibilidad de que los órganos de la Suprema Corte conozcan de la inconstitucionalidad hecha valer frente a tales ordenamientos, la competencia deberá recaer en los Tribunales Colegiados de Circuito.

#### *E) Los ordenamientos municipales*

Las leyes municipales como, por ejemplo los de ingresos municipales o leyes de hacienda municipal, que emite el congreso local, han sido consideradas como leyes locales por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y ha considerado consecuentemente que él es competente para conocer de su constitucionalidad.

#### VII. El control de la regularidad constitucional como función del orden constitucional

El juicio de amparo y la resolución de las controversias constitucionales son los medios por los cuales en el estado federal mexicano se lleva a cabo el control de la regularidad constitucional de los actos de los órganos estatales mexicanos, habiendo centrado mi conferencia en el primer caso. Para la descripción de las funciones del juicio de amparo se utilizaron los conceptos doctrinales de la gradación del orden jurídico y la regularidad. La terminología usada resultará probablemente extraña para aquel que no esté familiarizado con la teoría de Kelsen. Sin embargo, creo que he logrado mostrar cómo el esquema conceptual presentado emite organizar de manera unitaria la descripción y la explicación de las normas que integran al orden jurídico mexicano y a los medios de control de la regularidad constitucional de sus normas desde un punto de vista sistemático, así como destacar, con toda nitidez, aquellas omisiones en que el legislador incurrió al regular la materia de amparo respecto de la Suprema Corte de Justicia.

Si la idea con la que empecé esta conferencia, fue la de que el contenido de las normas jurídicas queda, de alguna manera, determinado y condicionado por la concepción que se tenga del derecho con todo lo expuesto se podrá comprobar que las disposiciones constitucionales que hemos analizado

y las contenidas en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial federal sólo comprenden a las leyes federales y locales y a los reglamentos expedidos por el presidente de la República y los gobernadores de los estados, ignorándose todas aquellas normas generales que hemos tenido oportunidad de analizar en el curso de esta exposición, precisamente por la carencia de una teoría general de la estructura del orden jurídico. De manera muy breve he intentado presentar esta estructura del orden jurídico mexicano, señalando la existencia de los tres órdenes normativos que se presentan en los estados federales. Hemos podido confirmar que mucho de la problemática que surge en la vida histórica del derecho es resuelta, más o menos de manera clara, por los órganos jurisdiccionales encargados de ejercer el control de la constitucionalidad. Sería deseable que en el futuro las normas constitucionales que adscribieran las competencias correspondiente a todos estos fenómenos normativos que hemos señalado.

Esta descripción permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo precario en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser enmendadas rigurosamente como normas jurídicas competas. Una constitución

que no establezca los procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta y difícilmente puede predicarse de ella que tiene normas obligatorias, en el sentido técnico de la expresión. El proceso legislativo y las garantías individuales, en un régimen presidencial que no posea el control de la regularidad constitucional, constituirían máximas que no podrían someterse a escrutinio, y que tendrían que ser consideradas como ritos sociales aceptados como criterio de legitimidad de los actos de los titulares de los órganos del orden público en una comunidad dada. En efecto, si la ley dictada por el órgano legislativo no siguió el procedimiento establecido en la Constitución o tiene un contenido contrario a ella y no hay posibilidad de nulificar, relativa o absolutamente, la norma inconstitucional, ésta en todo caso es válida y su derogación será sólo posible por medio de la desobediencia a dicha norma llevada a cabo por los súbditos, lo que se expone a todas las consecuencias coactivas de los hombres que momentáneamente se encuentran en el poder. Afortunadamente, nuestro orden jurídico tiene en el amparo y en la resolución de las controversias constitucionales los mecanismos para controlar la regularidad de las normas del orden jurídico.

Muchas gracias.



## 5. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1993\*

Señoras Ministras y señores Ministros:

El día de hoy rindo a ustedes el Informe de Labores del Poder Judicial de la Federación correspondiente al año de 1993.

Agradezco la presencia en esta acta del señor licenciado Carlos Salinas de Gortari, presidente de las Estados Unidos Mexicanos, la de la señora licenciada y diputada y la del señor senador que representan al Poder Legislativo, la de los secretarios de Estado y la de los distinguidos invitados que nos acompañan.

Señoras y señores:

El Poder Judicial de la Federación asume su responsabilidad en el proceso de cambio en el que México se encuentra inmerso. Par ello, 1993 ha sido un año de intenso trabajo. La realización de este trabajo ha sido posible gracias al consenso interno, a la fortaleza de nuestra institución y al respeto a nuestro orden jurídico.

En este año., la Suprema Corte de Justicia cambió su composición. En el mes de septiembre, el Ministro Salvador Rocha Díaz renunció a su cargo; en el mes de octubre, el presidente de la República nombró, con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Ministro Numerario definitivo al señor licenciado Miguel Montes García, y en el mes de noviembre se produjo el retiro forzado del Ministro Supernumerario Guillermo Guzmán Orozco, quien sirvió al Poder Judicial de la Federación por más de cuarenta y ocho años.

---

\* *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente señor Lic. Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1993, Primera Parte, Pleno, Editorial Themis, México, 1993, pp. LIII-LXVIII.*

En 1993 lamentamos el deceso de los señores Ministros jubilados don Raúl Castellano Jiménez, don Antonio Rocha Cordero, doña Cristina Salmorán de Tamayo, don Mariano Azuela Rivera, don Ramón Canedo Aldrete y don Enrique Martínez Ulloa. Todos ellos, en distintos tiempos y circunstancias, contribuyeron a formar el sólido prestigio del Poder Judicial con que hoy en día cuenta en la Nación.

La Suprema Corte de Justicia desarrolló este año un intenso trabajo, redoblando sus esfuerzos con respecto a los de años anteriores. En las 57 sesiones privadas que en el año celebró, el Tribunal Pleno cumplió cabalmente con las tareas que la Constitución y la Ley Orgánica le confieren como uno de los órganos de gobierno del Poder Judicial de la Federación. Acordó el nombramiento de 17 Magistrados y 125 Jueces; resolvió la reelección de 14 Magistrados y 10 Jueces; acordó 33 designaciones y 30 prórrogas de nombramiento de Defensores de Oficio; tramitó el retiro de 1 Ministro y de 2 Magistrados de Circuito; desahogó las actas relativas a 255 visitas de inspección; engrosó 9 resoluciones sobre conflictos de trabajo y aprobó 86 tesis aisladas y 13 tesis de jurisprudencia. Durante las 60 sesiones públicas celebradas en el año, el Pleno resolvió 325 asuntos.

Las cinco Salas de la Suprema Corte fallaron en conjunto 2,051 asuntos, y aprobaron 134 tesis aisladas y 76 tesis de jurisprudencia.

En el año se denunciaron 35 contradicciones de tesis ante el Pleno y 167 ante las Salas, lo que da un total de 202. Las contradicciones resueltas en el año fueron también 202, y de ellas sólo 31 se consideraron procedentes. Como puede verse, los particulares asumieron su corresponsabilidad en lo concerniente a la denuncia de aquellos casos en los que estimaron había una contradicción de criterios, mientras que las autoridades resolvimos puntualmente las denuncias que nos fueron

hechas. Estos señalamientos ponen de manifiesto un intenso ritmo en la labor judicial, e indican que fue correcta la decisión tomada en 1988 para la resolución de las contradicciones de tesis.

Al reformar en el mes de septiembre el artículo 41 Constitucional, el constituyente permanente otorgó facultades al Pleno de la Suprema Corte para designar, de entre los servidores del Poder Judicial de la Federación, a cuatro de los cinco Magistrados de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral. Esta decisión es el reconocimiento por los órganos que participaron en el proceso de reforma a la calidad profesional e independencia de criterio de los miembros del Poder Judicial. En cumplimiento a esta nueva atribución, el Pleno de la Suprema Corte envió el día 20 de octubre pasado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la lista de las personas propuestas para integrar la mencionada Sala de Segunda Instancia. Debo destacar que el Pleno designó a seis Magistrados de Circuito, todos ellos personas de honestidad, experiencia y capacidad probadas, cualidades éstas que fueron valoradas por la Cámara de Senadores al aprobar los nombramientos por unanimidad de votos.

Respecto a las opiniones vertidas en algunos foros, conviene recalcar que la participación que nos fue conferida para la designación de los miembros del Tribunal Electoral, es un reconocimiento a la actuación de la Suprema Corte y de las personas que sirven en el Poder Judicial de la Federación, y en ningún caso una decisión que mine su independencia o responsabilidades.

En 1993 se consolidaron los sistemas de vigilancia y responsabilidad de los miembros del Poder Judicial de la Federación. En el mes de enero este Tribunal Pleno aprobó por unanimidad de votos las listas de las inspectorías especializadas y generales que le fueron presentadas al efecto. A partir de esa fecha, cada uno de los señores Ministros tiene a su cargo la inspección de diez órganos jurisdiccionales, y la obligación de informar al Pleno los resultados de sus visitas. Como hemos tenido oportunidad de confirmar, este sistema, que si bien distrae a los señores Ministros de su función primordial de impartir justicia, ha sido un eficaz método para prever o corregir desviaciones o irregularidades en las conductas de Magistrados y Jueces. En el año se realizaron 255 visitas de inspección, quedando las actas levantadas como constancias de la situación que guardaban los órganos al momento de ser revisados, y como referencia para el seguimiento futuro de las actuaciones del órgano inspeccionado y de su titular.

En el año se interpusieron 90 quejas administrativas por aquellos particulares y autoridades que estimaron indebida la conducta de los funcionarios judiciales. De ese total sólo 8 se consideraron fundadas, y se impusieron las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades y en el Acuerdo Plenario 7/89. Debo destacar que si bien las quejas administrativas son un instrumento válido para vigilar la conducta de jueces y magistrados, quienes las interponen buscan frecuentemente hacerlas valer como un recurso para lograr que se estudie, analice y resuelva sobre la legalidad de una resolución. Sería deseable que en el futuro se alcance un equilibrio en estas cuestiones, y que las quejas se interpongan cuando haya

verdaderos motivos de responsabilidad, y no sólo la divergencia hacia el criterio que sustenta un fallo adverso.

En el lapso que se informa el Tribunal Pleno conoció dos lamentables sucesos en materia de responsabilidad, relativos a una Juez de Distrito y a los Magistrados integrantes de un Tribunal Colegiado de Circuito. La conducta asumida por el Tribunal Pleno, deja patente la voluntad clara que prevalece en el Poder Judicial de la Federación para sancionar a aquellos de sus miembros que no respondan a la confianza depositada al asignárseles la titularidad de un órgano jurisdiccional.

Como consecuencia de las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades en 1992, la Suprema Corte de Justicia es competente para regular lo concerniente a las declaraciones de situación patrimonial de los servidores del Poder Judicial de la Federación. En 1993 se creó la Dirección de Registro Patrimonial dependiente de la Contraloría General, la cual recibió al 31 de mayo un total de 3,190 declaraciones de tipo anual o de modificación que actualmente están en proceso de análisis.

Durante 1993 se prosiguió con el programa de cumplimiento de incidentes de inejecución de sentencias de amparo iniciado en 1991, dentro del cual se ha logrado el cumplimiento de más de 420 asuntos. Los resultados provienen de la colaboración del Poder Judicial de la Federación con la Secretaría de la Reforma Agraria y con el Departamento del Distrito Federal. Gracias a este proyecto, más particulares gozan hoy efectivamente de la protección constitucional obtenida en un juicio de amparo.

Como en años anteriores, se realizaron diversas visitas internacionales a la Suprema Corte de Justicia. Así, recibimos al señor Mario Garrido, Ministro de la Suprema Corte de Chile; al señor Luis Alberto Lacalle, presidente de la República de Uruguay; al señor Mohan, Ministro de la Suprema Corte de La India; al señor Teodoro Padilla, Ministro de la Suprema Corte de la República de Filipinas, y a diversos diputados del Parlamento de la República de Hungría. En el mes de septiembre los miembros de la Comisión de Gobierno y Administración viajamos a las ciudades de Nueva York y Washington para conocer el funcionamiento de diversos órganos federales y estatales de administración de justicia. Estas visitas han permitido contrastar nuestras experiencias con las de otros países.

En el año que culmina los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron en conjunto 84,129 asuntos; los Tribunales Unitarios 27,402, y los Juzgados de Distrito 284, 594, lo que da un total de 360,125 asuntos, 7% más que en el año anterior. Al haberse incrementado la productividad y los tiempos de resolución de nuestros órganos jurisdiccionales, comienza a abatirse de manera directa el rezago y, consecuentemente, la tasa de creación de nuevos órganos jurisdiccionales. A cinco años de distancia, la experiencia acumulada muestra que fueron correctas las reformas hechas al Poder Judicial de la Federación en 1988. De no haberse trasladado la competencia en materia de legalidad, a los Tribunales Colegiados de Circuito, hoy en día tendríamos un alto rezago en la Suprema Corte de Justicia, y violaríamos continuamente la garantía prevista en el artículo 17 Constitucional.

Debido a que cada órgano jurisdiccional ha aumentado su productividad, en 1993 se pudo disminuir la tasa de creación

de nuevos órganos jurisdiccionales. Mientras que en 1992 se establecieron 7 Tribunales Colegiados, 5 Tribunales Unitarios y 4 Juzgados de Distrito, en 1993 únicamente fueron 2 Tribunales Unitarios, en Reynosa y Matamoros, y 6 Juzgados de Distrito, en Salina Cruz, Iguala, Tepic, Mexicali, Puebla y Toluca. Después de años de desequilibrio en el número óptimo de órganos jurisdiccionales que debían funcionar, nos acercamos a una situación donde ya no será necesario seguir incrementando al mismo ritmo el número de órganos jurisdiccionales. En esta nueva etapa habrá de consolidarse la extensa estructura con que contamos; permitir la acumulación de experiencias y la capacitación de quienes imparten justicia, y depurar progresivamente los criterios jurisprudenciales. Estas posibilidades permiten prever con entusiasmo que en futuro inmediato, México contará con un Poder Judicial más estable y maduro.

Hasta el mes de octubre último, los Tribunales Colegiados aprobaron 4,446 tesis, de las cuales corresponden 976 a la materia penal; 513 a la administrativa; 1,112 a la civil; 1001 a la laboral, y 844 en materia común, y aprobaron un total de 386 jurisprudencias. Estas cifras demuestran que las cuestiones de legalidad son abordadas de manera exhaustiva y puntual por los Tribunales Colegiados de Circuito, y que no existen en esta materia ni los vacíos ni las inseguridades de que repetidamente se habla en ciertos sectores académicos y del foro. El hecho de que la resolución de los asuntos de legalidad se encuentre descentralizada en 78 Tribunales Colegiados, no es problema de carácter grave si tomamos en cuenta la relación entre las contradicciones que se denuncian y las que se declaran fundadas.

En la Defensoría de Oficio Federal continuaron avanzando los programas de modernización y fortalecimiento iniciados en 1991. El año anterior la atención se dirigió a mejorar la estructura administrativa de la defensoría y la condición laboral de los defensores. Este año se quiso fortalecer el sistema de selección del personal, introduciendo para todo ingreso el concurso público de oposición. La estrategia general diseñada ha sido correcta, en tanto que antes de imponer a nuestros defensores mayores exigencias y compromisos, se mejoraron diversos aspectos de la situación en que se encontraban. Los resultados están ya a la vista, pues durante el año 32,778 procesados recibieron servicios de defensa.

Las normas que esta Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito establecemos por vía de jurisprudencia, se continuaron difundiendo en el año tan ampliamente como fue posible. Así, en el mes de agosto se editó la tercera versión del disco compacto de jurisprudencia. En esta edición se encuentran comprendidos los precedentes de 1917 a junio de 1993. Adicionalmente a la actualización, se incrementó la información disponible en más de un 55%, pasando de 110,706 a 170,877 registros, primordialmente de la quinta época. El software con que opera el disco se perfeccionó de manera notable, siendo posible ahora realizar búsquedas de frases completas, recuperar información de distintos campos de las tesis, y efectuar un mayor número de combinaciones con la información de los archivos. Para facilitar la divulgación de la jurisprudencia, se editaron también diversos discos compactos con la información de cada una de las materias de la

competencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito. La especialización de estos discos y su menor costo, han suscitado una gran demanda del público.

En el mes de octubre se pudo concluir la edición en siete discos compactos de la denominada «Jurisprudencia histórica». Esta última se integra por la totalidad de los criterios publicados en las cuatro primeras épocas del Semanario Judicial de la Federación, es decir, del 7 de enero de 1871 al 26 de diciembre de 1910. Es en estos años cuando se forjaron muchas de nuestras instituciones públicas y cuando, sin duda, se sentaron las bases del juicio de amparo. Desde ahora, los servidores judiciales, los juristas y los historiadores, cuentan con un instrumento único para conocer los criterios interpretativos sustentados bajo la vigencia de la Constitución de 1857. A diferencia de lo hecho en otros de los discos compactos, en el histórico se digitalizó la información, de manera que en la pantalla del computador se despliega la imagen fidedigna del propio documento. La información se recupera a partir de los breves y completos resúmenes que los funcionarios judiciales del siglo pasado preparaban para identificar las jurisprudencias, aspecto éste que también permite mantener una fidelidad completa con el pasado.

Al concluir las ediciones de los discos compactos de la jurisprudencia histórica y la tercera versión de la jurisprudencia vigente, se logró recoger la totalidad de los criterios jurisprudenciales sustentados por el máximo Tribunal de la República a partir de 1870, año en el que el presidente Juárez creó el Semanario Judicial de la Federación. Por ello, puede decirse que se ha logrado consolidar un programa de divulgación de la labor jurisprudencial único en el mundo.

En el año se adquirieron 320 ejemplares de los discos compactos elaborados por la H. Cámara de Diputados, en los que se contienen cerca de 220 ordenamientos federales. Estos discos se asignaron a los juzgados y tribunales de todo el país por resultar una herramienta de gran utilidad en la labor que diariamente realizan.

Aprovechando el conocimiento que en el Poder Judicial existe para su manejo, y las ventajas que proporciona para el acceso a grandes volúmenes de información, en las próximas semanas habrá de concluirse la elaboración de un disco compacto que recogerá los 15 principales ordenamientos de cada una de las entidades federativas. Debido a que los órganos del Poder Judicial pueden pronunciarse sobre cualquier ordenamiento vigente en México, es necesario facilitarles el acceso a tantos de ellos como sea posible. Para la realización de esta obra ha sido importante la colaboración prestada por la H. Cámara de Senadores en cumplimiento al convenio que al efecto se celebró el pasado mes de octubre, así como la existencia de nuestro propio acervo legislativo, considerado por propios y extraños como el más completo del país. Debo destacar que para la elaboración de este disco no se afectan recursos presupuestales, sino que, como sucede con el resto de los que se han elaborado, los fondos provienen de los ingresos obtenidos por la comercialización de otros discos.

En cumplimiento a las obligaciones impuestas por los artículos 195 y 197-B de la Ley de Amparo, durante el año se publicaron de manera puntual los doce volúmenes del Semanario

Judicial de la Federación y los doce números de su gaceta. Por tercer año consecutivo se revertió la tendencia observada durante muchos años, en los cuales las publicaciones del Poder Judicial aparecían con enorme retraso. Todos los mexicanos pueden acceder ahora a los criterios mediante los cuales habrán de resolverse sus intereses en litigio. Para consolidar un estado de derecho democrático no basta dictar buenas sentencias, siendo necesario también darle publicidad a los criterios que en el futuro habrán de servir como guías de conducta de particulares y autoridades. Tratándose de estas publicaciones, tampoco se afectó al presupuesto del Poder Judicial de la Federación, ya que los recursos provinieron del fideicomiso creado al efecto.

Con el propósito de actualizar, depurar y consolidar las jurisprudencias y tesis establecidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación a partir de 1917, el Tribunal Pleno decidió preparar la publicación del *Apéndice 1917-1993*. Esta obra se encuentra muy avanzada, y habrá de aparecer a comienzos del año próximo. Agradezco a nombre del Poder Judicial la participación que al efecto han tenido los señores Ministros Fernández Doblado, Castañón León, Azuela Güitrón, Díaz Romero y De Silva Nava, así como la de aquellos magistrados que con ellos han colaborado.

Para hacer frente a los cambios sociales que en el país se están dando, los miembros del Poder Judicial de la Federación requerimos allegarnos de nuevos conocimientos en diversas materias. Por ello, durante este año continuó la capacitación de nuestros colegas tanto como fue posible.

En el Instituto de Especialización Judicial 163 alumnos concluyeron estudios. El prestigio alcanzado por estos cursos ha hecho que cada día recibamos un mayor número de solicitudes, sobre todo de servidores de distintas dependencias de la administración pública federal y de abogados postulantes. En el año se abrieron las Extensiones de Coahuila y del Estado de México, y próximamente se instalarán las de Baja California y Jalisco. La existencia de once extensiones nos permitirá ampliar los conocimientos del personal, y mantenerlo actualizado en aquellas reformas legislativas y administrativas que nos incumban. Considerando los éxitos logrados, en el futuro habrán de hacerse mayores esfuerzos para abrir nuevas extensiones, pues la actividad que en ellas se realice fortalecerá a todo el Poder Judicial.

Con el mismo afán de capacitación se celebraron en el año dos importantes seminarios en el Palacio de Justicia Federal de San Lázaro. El primero de ellos, realizado en el mes de julio con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, versó sobre la materia de Derechos de Autor, y tuvo una asistencia de más de 120 funcionarios judiciales de diversas ciudades del país.

El segundo, realizado en el mes de octubre, trató lo relativo al marco jurídico del Comercio Exterior, y para su realización contamos con el apoyo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. A este segundo seminario asistieron más de 330 jueces y magistrados radicados en 27 ciudades del país.

Ambos eventos permitieron que los miembros del Poder Judicial discutieran e intercambiaran opiniones con funcionarios

públicos y académicos nacionales y extranjeros sobre tópicos de enorme actualidad e importancia para el país. Ha sido ésta una gran experiencia, por lo que quiero agradecer a los doctores Ernesto Zedillo y Jaime Serra Pucho su apoyo.

Con motivo de la entrada en vigor el día 4 de septiembre de las reformas en materia penal a los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 de la Constitución, el Tribunal Pleno acordó, y la Primera Sala y la Presidencia organizaron, en el mes de octubre, unas Mesas Redondas en la ciudad de México. En este ejercicio participaron cerca de 70 jueces y 165 magistrados, quienes, como lo señalé en la ceremonia de clausura del evento, adquirieron los conocimientos necesarios para que en lo individual, y con plena independencia de criterio, tomen decisiones más ilustradas en los casos que deban resolver. Recientemente se publicó la memoria de este evento, con el propósito de permitir a todos los miembros del Poder Judicial el acceso a estas importantes reflexiones.

Se continuó en el año con el programa de conferencias denominado «Introducción al Poder Judicial de la Federación», establecido en 1991. Aun cuando el año anterior pudo alcanzarse el objetivo de impartir un seminario en cada una de las entidades federativas, en este se continuó para darlo a conocer al mayor número de personas posible. En ocho ocasiones se dictaron las conferencias correspondientes por parte de Ministros, Magistrados y Jueces. Adicionalmente, cabe destacar el ciclo de conferencias impartido de abril a junio en Petróleos Mexicanos, así como el Diplomado en Amparo que de mayo a noviembre se realizó en colaboración con la Universidad Iberoamericana. Por su participación en este tipo de actividades, quiero manifestar mi reconocimiento a los señores Ministros Azuela Güitrón, Cal y Mayor, Cué Sarquís, Chapital Gutiérrez, De Silva Nava, Díaz Romero y Lanz Cárdenas.

Las publicaciones no periódicas del Poder Judicial de la Federación continuaron a lo largo del año. Se revisaron y corrigieron las pruebas de los cinco tomos de la obra «La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación», mismos que aparecerán publicados en las próximas semanas por la editorial Fondo de Cultura Económica. Es este un avance de la mayor importancia, puesto que de manera exhaustiva se relacionan los preceptos constitucionales con las diversas interpretaciones que sobre ellos ha sustentado la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito. Se concluyó también el volumen XI de la Historia de la Suprema Corte, el cual comprende de 1901 a 1914. Sostener a lo largo de los años este esfuerzo, ha rendido frutos importantes por la exhumación de documentos, archivos y resoluciones y, en general, por permitir el conocimiento del máximo Tribunal de la República a partir de 1810.

Se publicaron dos semblanzas más, dedicadas éstas a los destacados Ministros don Teófilo Olea y Leyva y don Manuel Rivera Silva. Mediante estos números y los ya aparecidos, damos testimonio de gratitud a aquellos de nuestros colegas que más han influido en el fortalecimiento de la Suprema Corte.

En 1993 los mexicanos celebramos el centenario de la muerte de don Ignacio L. Vallarta, considerado por muchos



como el más grande jurista de nuestra historia. La Suprema Corte ha querido participar de este acontecimiento, mediante la publicación íntegra de su archivo personal. Este archivo se integra por cerca de cuarenta mil hojas que en próxima fecha serán editadas en cuatro volúmenes. Sin duda, la mejor manera de honrar a Vallarta, cuya huella aún se percibe en nuestro juicio de amparo, es haciendo posible el conocimiento de su vida y de su obra.

En estos meses se concluyeron dos de los programas que para apoyar directamente las labores judiciales se iniciaron en los dos últimos años. Por una parte, en lo relativo al programa de archivo, se visitaron los Juzgados y Tribunales pendientes. La totalidad de su material quedó organizado, se destruyeron aquellos expedientes que el Tribunal Pleno acordó, y se separaron los acervos históricos y actuales. Al día de hoy la casi totalidad de los órganos federales cuentan con un sistema de archivo homogéneo, lo que permite un mayor control sobre la información y la salvaguarda de los expedientes.

El segundo de estos programas es el relativo al sistema automatizado de estadísticas. A partir de enero próximo, podrá recibirse de manera automatizada la información estadística mensual proveniente de los diversos órganos y tribunales. El banco de datos que se irá formando permitirá al Tribunal Pleno tomar decisiones con un conocimiento cabal de cada uno de los órganos; la Comisión de Gobierno tendrá mayores datos para el manejo de los recursos humanos y financieros que a cada órgano deba adscribir; los Ministros inspectores conocerán la situación de los asuntos competencia del órgano al cual vayan a practicar visita y, finalmente, los Jueces y Magistrados tendrán un conocimiento actualizado de la situación de los asuntos que deban resolver. Ha sido este un esfuerzo importante que de inmediato reportará enormes ventajas.

Se continuó en el año con el programa de Informática Judicial. En lo tocante a la materia penal, se desarrollaron los sistemas propios de las etapas de instrucción, juicio y sentencia, los que se distribuyeron a 107 Juzgados de Distrito del interior del país. Se avanzó en la aplicación del sistema aleatorio de oficialía de partes común en los Juzgados de Distrito de Cuernavaca, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí, y en los Tribunales Colegiados Administrativos y Civiles del Primer Circuito. Con ello, se ofrece a las partes mayor seguridad jurídica en la tramitación de sus procesos. También se concluyó, y actualmente está siendo sometido a prueba, una versión preliminar del sistema automatizado del juicio de amparo indirecto, el que mediante redes multiusuario, permite generar e imprimir documentos relativos a los juicios, y facilita que diversas áreas de un órgano jurisdiccional compartan la información de un mismo asunto. Finalmente, se concluyó el programa para un sistema de seguimiento pormenorizado de los procesos federales de carácter penal y de los juicios de amparo relativos, el cual permitirá conocer la exacta situación procesal que guarda cada uno de los litigios de este tipo.

A lo largo de 1993, la actividad administrativa realizada en el Poder Judicial de la Federación ha sido intensa y provechosa. La preocupación primordial fue concluir los programas iniciados en los dos últimos años, y buscar nuevas soluciones para apoyar a los órganos jurisdiccionales

En la primera sesión de 1993, el Tribunal Pleno designó a los señores Ministros Juan Díaz Romero y Carlos de Silva Nava para que, junto con el presidente de la Suprema Corte, integraran la Comisión de Gobierno y Administración. Fue éste un año de gran trabajo para la Comisión, en el cual sus miembros compartimos la responsabilidad de ejercer el presupuesto y dotar a los órganos jurisdiccionales de los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento.

En el mes de marzo, el Tribunal Pleno designó a los Ministros que habrían de fungir como inspectores de diversas oficinas administrativas, así como a aquéllos que debían integrar distintas comisiones, debe reconocerse el trabajo que, adicionalmente a sus múltiples e importantes funciones jurisdiccionales, han realizado a partir de entonces los señores Ministros Castañón León, García Domínguez, Adato Green, Chávez Padrón, Montes García, Alba Leyva, Llanos Duarte, Gutiérrez Vidal, González Martínez, Cué Sarquís, Moreno Flores y Villagordoa Lozano.

En el año se impulsó notablemente el programa de modernización administrativa iniciado en 1991. A partir de los resultados obtenidos con la realización de seminarios y diagnósticos, se elaboró un ambicioso plan de trabajo con objetivos, metas, definiciones de actividades y procesos operacionales. Al día de hoy se cuenta con manuales de operación, manuales de procedimientos y con un sistema de justificación de plazas, en cada una de las unidades administrativas de la Suprema Corte. El año entrante culminará todo el programa con la integración de los manuales de diagrama de flujo de los procedimientos de las unidades administrativas; con la revisión, ajuste, actualización e integración de los perfiles de puestos, y con el ajuste y modificación de las actividades asignadas a las unidades administrativas. Si verdaderamente deseamos que los órganos administrativos sirvan a los órganos jurisdiccionales, debemos hacer a los primeros más racionales, eficientes y profesionales. En ese esfuerzo estamos comprometidos, y pronto habremos de obtener resultados satisfactorios.

Una adecuada impartición de justicia requiere un mínimo de condiciones materiales para prestarla. En este año se continuó con la política de construcción y mejoramiento de los inmuebles en que radican los órganos jurisdiccionales. Así, se iniciaron las obras de los Palacios de Justicia Federal en las ciudades de Boca del Río, Reynosa y Villahermosa; se iniciaron los concursos para los de Oaxaca y Tuxpan, y proyectamos las obras de Mazatlán, San Luis Potosí y Zapotlanejo. El año entrante habrá ocho inmuebles más, todos ellos construidos expresamente para el ejercicio de la función judicial.

Se realizaron también 11 obras para adaptar los edificios de Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Ensenada, Iguala, Los Mochis, Mazatlán, Mexicali, Puebla, Tampico, Veracruz y Toluca; y 8 más para remodelar los inmuebles ubicados en Mazatlán, Mexicali, Morelia, Nogales, San Luis Potosí y Toluca. Continuaron los programas de mantenimiento preventivo y correctivo, los cuales permiten importantes ahorros al no seguir gastando en reparaciones mayores.

Dentro del programa de dotación de vivienda a Magistrados y Jueces, en 1993 se cerró la primera de las dos etapas en que fue dividido por razones financieras. Entre 1992 y 1993

se adquirieron o se están terminando de construir 209 inmuebles, de los cuales se entregaron ya cerca de la mitad. Los Jueces y Magistrados adscritos en Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Colima, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Mazatlán, Morelia, Nogales, Nuevo Laredo, Oaxaca, Pachuca, Puebla, San Luis Potosí, Tapachula, Tepic, Torreón, Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas, gozan ya de una vivienda de buena calidad a bajo costo. Este programa ha incidido en el aumento en las prestaciones de los juzgadores federales, y en el incremento de su independencia, ambas condiciones indispensables para la adecuada realización de la labor jurisdiccional.

Se avanzó notablemente en el programa iniciado en 1992 para regularizar los inmuebles que ocupan diversos órganos del Poder Judicial de la Federación. Gracias a la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social, resta regularizar sólo 4 de los 126 inmuebles con que contamos. En materia de arrendamientos se preparó un programa que iniciará en 1994, con el cual habrán de planearse racionalmente los términos de los contratos que en el futuro celebremos o renegociemos. Avanzamos también en los programas de revisión y actualización de mobiliario y equipo, y se concluyó otro programa para la sustitución automática del mobiliario de los Tribunales y los Juzgados.

Como en años anteriores, en 1993 se cuidaron especialmente las actividades de control administrativo y presupuestal. El 15 de marzo envié al presidente de la República la información correspondiente a la cuenta anual de la hacienda pública del Poder Judicial de la Federación. En los meses de mayo y septiembre, el Tribunal Pleno recibió información puntual sobre el ejercicio del presupuesto. Asimismo, la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación, practicó auditorías a todas las áreas administrativas de la Suprema Corte; realizó 214 revisiones contables y administrativas en otros tantos órganos jurisdiccionales, e integró un equipo multidisciplinario para realizar visitas técnicas a las obras en proceso. Finalmente, el despacho contable contratado por la Comisión de Gobierno y Administración para llevar a cabo la auditoría externa sobre el ejercicio de 1992, rindió su dictamen de manera oportuna. Si bien es cierto que del dictamen no se advierten irregularidades, sí se detectaron algunas fallas administrativas, mismas que fueron puestas en conocimiento de las áreas involucradas para que procedieran a corregirlas de inmediato.

En materia laboral, se celebró un convenio con Aseguradora Hidalgo para dotar a todos los servidores del Poder Judicial de la Federación de los beneficios del nuevo seguro de vida institucional. A partir de enero, los deudos de los asegurados reciben, en principio, una suma equivalente a 40 meses de su salario, pudiendo incrementarse ésta en 108 meses cuanto el trabajador haya decidido voluntariamente aportar el 2% de su salario mensual.

Durante el año, se presentaron ante la Comisión Substanciadora 7 demandas de carácter laboral, 5 menos que en cada uno de los dos años anteriores. Esta cifra muestra las excelentes relaciones de trabajo y el clima de cordialidad que priva en todo el Poder Judicial. Un ambiente así es producto del arraigo del personal de la institución, y de la colaboración que día a día presta el sindicato de trabajadores del Poder

Judicial de la Federación, para el cual patentizo aquí mi reconocimiento.

El apoyo que en materia de informática se había venido dando a la administración, continuó en el año. Se han concluido parcialmente los sistemas de recursos humanos; de programa y presupuesto; de contabilidad; de oficialía mayor; de compras, almacenes y activo fijo; de tesorería y de nóminas foráneas. Cada uno de estos sistemas se compone de programas que se encuentran en distinto grado de avance. Es preocupación fundamental, y uno de los objetivos prioritarios para el área administrativa, que pronto se concluya totalmente con esos sistemas.

En este informe debe destacarse la intensa labor que ha realizado la «Unidad de Promotoras Voluntarias del Poder Judicial de la Federación», integrada por las señoras esposas de los Ministros, Magistrados, Jueces y funcionarios del propio Poder. Durante el año, se constituyeron como asociación civil, obtuvieron del Departamento del Distrito Federal el permiso necesario para iniciar la construcción del inmueble que albergará una escuela de niños deficientes mentales, y recaudaron buena parte de los ingresos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Señoras y señores:

Durante el último lustro, los mexicanos hemos vivido un período de profundas reformas a la Constitución y a las leyes que nos rigen. Ante todo, hemos buscado cambiar para enfrentar los retos que como Nación nos imponen las circunstancias prevalecientes en este fin de milenio. En un mundo que se transforma de manera acelerada, no cambiar acabaría por hacernos meros espectadores de los acontecimientos y, posiblemente, víctimas de ellos.

A lo largo de estos años de transformaciones, los órganos facultados para reformar la Constitución y las leyes realizaron una intensa actividad, diseñando un México nuevo y más justo para los años por venir. La tarea de estos órganos de reforma, se inicia y concluye con el establecimiento de todas aquellas normas generales en las cuales se haya decidido plasmar el proyecto de Nación.

A partir del momento en que las reformas constitucionales o legales entran en vigor, se inicia un proceso normativo y social de distinto carácter. Las normas generales rigen ya las conductas de los particulares y los órganos de gobierno, pero debido a que son generales, es necesario determinar su sentido último. Sólo cuando esta determinación se ha llevado a cabo, los distintos actores sociales sabrán con certeza como habrán de regir sus conductas.

Para que las reformas llevadas a cabo sean eficaces, es decir, para que los mexicanos hagamos de los proyectos e ideales que las animaron, un elemento determinante de nuestras conductas, debemos lograr su institucionalidad e incertidumbre ya que, por una parte, aún no habríamos abandonado las prácticas de nuestro pasado inmediato y, por la otra, tampoco habríamos accedido a aquella etapa que consideramos deseable.

Habiéndose dado en México cambios constitucionales y legislativos de la mayor importancia, hemos de continuar ahora con el proceso necesario para necesario para lograr su efectiva realización. En tanto que las grandes políticas que determinan

las normas que rigen nuestra actuación se encuentran ya plenamente diseñadas, el proceso de institucionalización ha de darse en la cotidiana aplicación del derecho. La aplicación no es, sin embargo, una actividad donde de manera mecánica se reproduzca el contenido del ordenamiento en cuestión, sino una actividad creadora en la que los órganos competentes eligen entre uno de los varios sentidos posibles de las normas.

Aun cuando diversos órganos participan en la interpretación de las normas, el sistema de división de poderes recogido en nuestra Constitución, confiere al Poder Judicial de la Federación la interpretación final de la Constitución, de las leyes, de los tratados internacionales y del resto de las normas que integran el orden jurídico mexicano. Es por ello que puede afirmarse que en México, la última etapa de un proceso de institucionalización, aquélla en que se dota a las normas jurídicas de su sentido final y definitivo, la llevan a cabo los órganos del Poder Judicial de la Federación. Cuando los Jueces, los Magistrados y los Ministros conocemos de un juicio de amparo, no nos limitamos a determinar si el quejoso debe recibir o no la protección constitucional, sino que en ese mismo acto establecemos la interpretación última y obligatoria de las normas constitucionales y legales.

Partiendo de una corresponsabilidad en el gobierno de una Nación, la actuación de los poderes públicos cobra distinta relevancia según el momento en el cual transite. Efectuadas diversas reformas de normas generales, corresponde ahora a los órganos jurisdiccionales definir sus contenidos al crear

normas individualizadas. Este proceso se presenta ya en lo relativo al comercio exterior, la competencia económica, el régimen tributario, la propiedad agrícola, la distribución de competencias entre federación, estados y municipios, y respecto de tantas otras disposiciones que rigen la vida de los mexicanos.

Por ello, contar con un Poder Judicial fuerte, eficiente, bien preparado, atento a los cambios nacionales es, sin duda alguna, una condición para que los mexicanos logremos la progresiva y auténtica consolidación de los cambios en que nos encontramos inmersos.

En el umbral del siglo XXI, los mexicanos sabemos que el derecho representa la única vía racional para mantenernos unidos como Nación soberana y plural. Sabemos también que la legitimidad de nuestro orden jurídico se sustenta en el apego irrestricto a la Constitución, en tanto de ella derivan su validez la totalidad de las normas que nos rigen. Si la política es el estado en acción, el estado de Derecho es el soporte de su institucionalidad.

Nuestra Constitución es un marco normativo donde la libertad, la igualdad, la justicia y nuestra soberanía, se encuentran plenamente garantizadas. Si los mexicanos sabemos mantenerla en vigor, si sabemos reafirmar sus valores, si sabemos conducirnos por los cauces que establece, podremos fortalecernos en la unidad, aceptar la pluralidad y consolidarnos cada día más como nación justa y soberana.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, EN LA QUE RESULTÓ REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ENERO 4 DE 1993\*

Señoras Ministras y señores Ministros:

Correspondo, con agradecimiento, al voto por el que me acaban de confiar la responsabilidad de coordinar los trabajos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el año de 1993.

En este acto, renuevo mi compromiso personal de servir al Poder Judicial de la Federación. Al hacerlo, habré de realizar mi mayor esfuerzo, comprometer las horas que las tareas exijan y actuar con el mayor empeño al ejercitar las atribuciones que, mediante el acto que hoy nos convoca, ustedes han conferido a mi persona.

La decisión que acaban de tomar, la entiendo como muestra de aceptación de las tareas que conjuntamente hemos emprendido en los dos años anteriores. Por ello, en este año mi compromiso debe ser la conclusión y consolidación de aquellas actividades que hemos iniciado, y el comienzo de otras que tendrán el propósito común que nos anima: fortalecer la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Presidir a esta Suprema Corte a lo largo de 1991 y 1992, me ha enseñado que las altas responsabilidades que la Constitución y las leyes nos imponen como miembros de un Poder del Estado, sólo pueden cumplirse si se trabaja en unidad, de buena fe y con el compromiso de mantener ésta. Tal como aconteciera en los dos años anteriores, estoy seguro que tales principios habrán de guiar la actuación de este cuerpo Colegiado durante 1993. Y de ahí mi plena convicción de que los compromisos asumidos y las labores emprendidas habrán de realizarse plena y exitosamente.

A lo largo de este año, habremos de concluir diversos programas de trabajo iniciados en 1992, tales como la primera etapa de entrega de casas habitación para jueces y magistrados foráneos; la edición de los discos compactos en que consten las tesis de las cuatro primeras épocas del Semanario Judicial de la Federación; la publicación de los seis tomos que contendrán las interpretaciones de la Constitución producidas entre 1917 y 1992; el programa de estadística ya aprobado por ustedes, la ordenación y clasificación de los archivos de la totalidad de los juzgados y tribunales; el inicio de operación por distintas áreas administrativas de sus propios sistemas de cómputo y el reforzamiento de los órganos jurisdiccionales con mayores cargas de trabajo.

Asimismo, en lo que hace a algunos de los programas que en 1993 habremos de emprender, destacan los de remozamiento mayor y construcción de los recintos de los órganos judiciales en el interior del país; la reestructuración de la Defensoría de Oficio, el inicio de un programa global de capacitación para el personal judicial y administrativo en diversas materias; la capacitación en informática al personal de la totalidad de los juzgados y tribunales, la edición de discos compactos con información jurisprudencial seleccionada por órgano o materia y la conexión de los equipos de fax/modem de las computadoras asignadas a los órganos jurisdiccionales.

La recapitulación de algunos de los programas que durante 1993 habremos de realizar, ponen de manifiesto que sólo en la unidad podremos cumplir nuestros compromisos. En su carácter de inspectores de juzgados y tribunales, el apoyo que brinden ustedes a los programas de trabajo será la más sólida garantía de su correcta instalación y eficiente ejecución. Considero que las visitas de inspección que realicen serán uno de los instrumentos apropiados para lograr condiciones similares de trabajo entre los órganos jurisdiccionales o, lo

---

\* *Op. cit.*, pp. 183-186.

que es igual, la unidad y el mejoramiento funcional del Poder Judicial de la Federación.

Señoras Ministras y señores Ministros:

Durante este año, y de manera primordial respecto de cualquiera otra de nuestras actividades, habremos de velar por la supremacía de nuestra Constitución y garantizar el estado de Derecho en que vivimos. Estas tareas le confieren a la Suprema Corte un papel preponderante para el desenvolvimiento de nuestra nación en un clima de paz y desarrollo, debiendo ser nuestro trabajo piedra de toque del republicanismo, las instituciones democráticas y el régimen federal. Por ello, la institución judicial en que servimos debe mantener incólume,

mediante nuestras conductas, el apego a las normas jurídicas y alejar la impartición de justicia de intereses que desvirtúen el sentido previsto en la Constitución.

Les ratifico nuevamente mi agradecimiento por saberme merecedor de su confianza y su respeto, y fundado en ellos, acepto la oportunidad de presidir los trabajos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, los convoco para que en la unidad redoblemos nuestros esfuerzos y asumamos plenamente nuestros compromisos, a fin de que en este año consolidemos nuestros logros y sigamos contribuyendo al mandamiento del estado de Derecho, propósito esencial de nuestra actividad.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DURANTE LA CEREMONIA DE  
DONACIÓN A LA FACULTAD DE DERECHO, DEL DISCO COMPACTO QUE CONTIENE LAS  
JURISPRUDENCIAS Y TESIS AISLADAS QUE LOS DISTINTOS ÓRGANOS DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN HAN SUSTENTADO ENTRE 1917 Y 1992. MAYO 11 DE 1993\*

Señor Doctor Máximo Carvajal,  
Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional  
Autónoma de México.  
Señor Licenciado Fernando Serrano Migañón,  
Señor Representante del Doctor José Sarukhan  
Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Señores Ministros, señores Magistrados y señores Jueces.  
Señores profesores y profesoras.  
Compañeros universitarios:

El día de hoy, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acude a la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, para llevar a cabo un acto de solidaridad profesional y de reencuentro con la raíz de nuestro pensamiento. Se trata de hacer entrega del disco compacto que contiene las jurisprudencias y tesis aisladas que los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación han sustentado entre 1917 y 1992. A lo largo de este dilatado período, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, han establecido la interpretación de una gran cantidad de normas de nuestro orden jurídico. En tales criterios de interpretación se contiene el sentido último de nuestro Derecho, los contenidos mediante los cuales los individuos habrán de guiar sus conductas, y los órganos del Estado resolver aquellos conflictos que le fueren sometidos.

La labor de interpretación del Derecho, labor que es siempre creadora, propició el establecimiento de numerosos criterios y la consecuente dificultad de su consulta. Sin embargo, no se hizo esperar el surgimiento de una paradójica situación:

el mayor número de criterios debía propiciar una creciente seguridad jurídica, pero las dificultades para acceder a ellos negaban de hecho tal situación. Ante la posibilidad de propiciar situaciones en las que el conocimiento o la ignorancia del Derecho pudieran dar lugar a desigualdades, la Suprema Corte de Justicia hubo de aplicar de las tecnologías más avanzadas que el momento histórico que vivimos nos allegan.

En el mundo de nuestros días, una de las soluciones que se han encontrado para manejar grandes volúmenes de información con precisión y celeridad, es el medio electrónico denominado “disco compacto”. El mismo permite incorporar todo tipo de datos para ser recuperados de diversas maneras mediante el programa buscador que al efecto se haya diseñado. En el año de 1991, apareció editada la primera versión del “disco compacto” del Poder Judicial, misma que nos permitió iniciar un camino y la posibilidad de perfeccionar nuestra tarea. Recientemente hemos editado la segunda versión del propio “disco compacto”, la que representa un enorme avance respecto de nuestro primer intento. Al hacerlo, ha sido posible sustituir bibliotecas enteras de numerosísimos volúmenes que de manera completa existen en menos de cinco bibliotecas de todo el país.

La información contenida en la segunda versión del disco se incrementó en cerca de un 40%, debido principalmente a la revisión, actualización y consolidación de los criterios. Esta posibilidad de ejecutar una serie de complejos procesos para lograr mejoras entre ambas versiones, es también, una muestra palpable de la ventaja de contar con la información en medios electrónicos. El disco actual tiene algunas características sorprendentes. Por una parte, el volumen de la información equivale a casi 300 millones de bytes, que comprendiendo a la quinta, sexta, séptima y octava épocas, representan un total de 110,000 criterios. Esta enorme cantidad de información se

---

\* *Op. cit.*, pp. 275-279.

maneja rápida y confiablemente a través de un equipo ordinario de computación personal, al cual se le adiciona, exclusivamente, un lector de bajo costo. En cuestión de segundos, es posible obtener los precedentes relativos a la materia que se desee, bien sea por el órgano jurisdiccional de creación, la época en que se hubiera establecido o de una manera global que tome en cuenta la información comprendida en toda la base de información.

El acto que hoy nos ocupa es especialmente significativo para la Suprema Corte de Justicia, al permitírsele colaborar, por mi conducto, en los esfuerzos que se realizan para elevar el nivel docente y educativo de la Facultad de Derecho de nuestra Máxima Casa de Estudios. En mi práctica diaria he podido constatar que la calidad de los profesionales del Derecho anteriormente había venido declinando. Buna parte de los abogados de hoy carecen de una sólida preparación jurídica, relegada en el ejercicio laboral que cotidianamente realizan.

Esta situación, ya presente en nuestra realidad, debe estimularnos a todos a comprometernos en los esfuerzos para superarla. El Poder Judicial de la Federación crece día con día y sus cuadros se renuevan frecuentemente.

Permitir que la calidad de los egresados de nuestras Facultades de Derecho siga decayendo, significa condenar en un corto plazo la calidad de la función jurisdiccional. Estamos

tratando de resolver estos problemas con la creación de órganos paralelos como el Instituto de Especialización del Poder Judicial de la Federación, el cual no puede sustituir la formación que nuestras universidades deben proporcionar. En el mismo afán por elevar la calidad de la función jurisdiccional, hemos dotado a la totalidad de los órganos del Poder Judicial de la Federación de un ejemplar del disco compacto y de los equipos necesarios para llevar a cabo su consulta, y puesto a la venta para el público en general, la versión más reciente del disco compacto mediante un interesante sistema de suscripción.

Los mexicanos exigen hoy una más pronta y mejor impartición de justicia y este anhelo no podrá alcanzarse mientras no conjuntemos nuestros esfuerzos en la formación de mejores profesionales del Derecho.

No dudamos que este “disco óptico” servirá para que los profesores y los alumnos tengan ahora un instrumento confiable y sencillo para abordar distintas áreas de estudio del Derecho. El Poder Judicial orienta sus actividades hacia metas de eficiencia y de servicio, pero como siempre, mantiene como eje rector de su actividad el más estricto apego a las normas jurídicas. Al modernizar sus instrumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha renovado sus compromisos con la sociedad, con el estado mismo y con la ley, y el día de hoy lo hace también con la Universidad Nacional Autónoma de México.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA  
CEREMONIA DE CLAUSURA DE LAS “MESAS REDONDAS SOBRE COMENTARIOS A LAS  
REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PENAL”. OCTUBRE 12 DE 1993\*

Señoras y señores Ministros,  
Señores miembros de la Comisión Organizadora  
de este evento,  
Señores Magistrados,  
Señores Jueces,  
Señoras y señores:

A lo largo de los dos últimos días han discutido ustedes con amplitud y profundidad, las recientes reformas a los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que entraron en vigor el 4 de septiembre pasado.

Al reunirse en esta ocasión, han debatido sobre los problemas que se suscitaron sobre la aplicación que las reformas norman y mediante un proceso público de discusión, han

podido percatarse de todos sus elementos y particularidades. El ejercicio realizado, ha cumplido cabalmente con todos sus objetivos: Dotar a todos ustedes de un conocimiento mayor, a fin de que, cada uno en lo individual y conforme a su propio criterio, con plena independencia pueda tomar decisiones más ilustradas en los casos que, de manera concreta, tengan que resolver.

El esfuerzo que ustedes han llevado a cabo, apartándose momentáneamente de sus responsabilidades cotidianas, fructificarán, estoy seguro, en una mejor impartición de justicia, más profunda e independiente, reclamo permanente de la sociedad y objetivo fundamental de nuestra labor.

Hoy, 12 de octubre de 1993, declaro formalmente clausurados los trabajos de las “Mesas Redondas sobre las Reformas Constitucionales en Materia Penal”.

---

\* *Op. cit.*, pp. 325-327.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO GUZMÁN OROZCO,  
PRESIDENTE DE LA SALA AUXILIAR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, PARA  
DESPEDIRLO CON MOTIVO DE SU JUBILACIÓN. NOVIEMBRE 10 DE 1993\*

Señor Presidente,  
Señoras Ministras,  
Señores Ministros,  
Distinguidos invitados:

Nuevamente seré breve. Lo que tenía que decir lo dije ya en mis proyectos y en mis votos, y nada dejé guardado en el tintero.

En esta hora, que tiene para mí un dejo de tristeza, como suelen tenerlo las despedidas, quisiera poder afirmar, con San Pablo, que en los cuarenta y ocho años que viví en el Poder Judicial corrí una buena carrera; pero sólo puedo parodiar palabras prestadas diciendo que aré lo que pude, aunque a veces sentía que araba en el mar.

Agradezco a mi esposa y a mis hijos el haberme alentado; a mis compañeros y a mis colaboradores la amistad y la ayuda

que me han brindado; a quienes elevaron a mis secretarios al honor de la judicatura, la gentileza de su acción, y a todos pido perdón por mis torpezas en el pensamiento y en la conducta.

Por último, hoy que la complejidad del desarrollo social ha venido a disminuir a las personas y a acrecentar la esfera de los gobiernos y de las corporaciones mercantiles, me dirijo una vez más al señor Espíritu Santo para pedirle, como lo hice en ocasión anterior y no me cansaría de repetirlo, que al escribir el destino de la Patria, consolidé en los Jueces Federales un baluarte que proteja a quienes eventualmente padecen opresiones e injusticias, ya que para eso se inventó el juicio de amparo y es esa su razón fundamental de ser.

Todo lo demás es accesorio.

Muchas gracias

---

\* *Op. cit.*, pp. 353-355.



## 6. INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ. AÑO 1994\*

Señoras y señores Ministros:

El día de hoy rindo a ustedes el informe de labores del Poder Judicial de la Federación correspondiente al año de 1994.

Como me comprometí al tomar posesión por primera vez del cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en todo momento he tratado de lograr el mayor fortalecimiento de esta institución, y ejercitar con responsabilidad todas y cada una de las atribuciones que me han sido otorgadas, pues soy consciente que las facultades esenciales del Poder Judicial de la Federación se encuentran claramente señaladas en nuestra Constitución y en las leyes.

Este 1994 es un año que ha marcado un parteaguas en la construcción del México moderno. Y no ha de ser de otro modo: en un mundo que se transforma de manera vertiginosa, nuestra nación evoluciona y participa en el cambio general. Pero, a diferencia de otras sociedades, que han regresado hasta la barbarie fratricida, los mexicanos hemos debido crecer por los seguros cauces del orden jurídico cimentado en nuestra Constitución Política. La garantía de la supremacía de la Constitución y con ella de nuestro Estado de Derecho, sólo puede darse si los tribunales están expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Hoy en día, la impartición de justicia se ha vuelto más moderna y más imparcial, todo ello sin demérito de la equidad, pues Jueces, Magistrados y Ministros consagramos nuestro mejor y más largo tiempo

al estudio y al análisis, a la ponderación de los hechos y a la lógica del juicio jurídico, a fin de emitir nuestras resoluciones de manera pronta y completa, tal como nos lo prescribe la Constitución.

Al igual que en los últimos años, en 1994 se realizó una enorme actividad en el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, nuestro trabajo fue, como lo exige la naturaleza de la función judicial, discreto, cotidiano y altamente efectivo. Una vez más, constatamos que la labor del juzgador debe llevarse a cabo en el estudio de los distintos procesos que son sometidos a su resolución, en la debida consideración de las pruebas, en la correcta interpretación de las normas, alejado por completo de las presiones e influencias externas.

En el último año, la integración del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte sufrió algunos cambios: Tomó posesión del cargo el Ministro Carlos Sempé Minvielle el 14 de diciembre de 1993, cubriendo la vacante que por jubilación dejó el Ministro Santiago Rodríguez Roldán; el 31 de mayo el Ministro Diego Valadés Ríos cubrió la vacante causada por la renuncia del Ministro José Trinidad Lanz Cárdenas y por último, debido a la jubilación del Ministro Guillermo Guzmán Orozco, el 22 de septiembre fue nombrado como Ministro el señor licenciado José Jesús Duarte Cano.

En el presente año, hubimos de lamentar los sensibles fallecimientos de los señores Ministros Alfonso Guzmán Neyra, Mariano Ramírez Vázquez, Manuel Rivera Silva, y Felipe Tena Ramírez, quienes en distintas épocas sirvieron con enorme dedicación a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Teniendo a los principios de efectividad e independencia como guías de su quehacer, durante el año de 1994 el Tribunal Pleno conoció un total de 1,472 asuntos, y estableció 31 jurisprudencias y 51 tesis aisladas. Adicionalmente, dentro de las 72 sesiones privadas celebradas nombró a 18 Magistrados de

---

\* Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente señor Lic. Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1994, Primera Parte, Pleno, Editorial Themis, México, 1994, pp. LI-LXIV.

Circuito, 30 Jueces de Distrito; acordó la reelección de 30 Magistrados y 18 Jueces, aprobó 34 nombramientos y 13 prórogas de defensores de oficio; conoció 210 actas de visita de inspección; resolvió 13 conflictos de trabajo y tramitó el retiro de 1 Ministro y de 2 Magistrados de Circuito.

Por su parte, las cinco Salas de la Suprema Corte resolvieron un total de 3,087 asuntos y establecieron 107 jurisprudencias y 102 tesis aisladas.

Si consideramos los números globales en cuanto concierne a la resolución de las contradicciones entre las tesis que sustentan las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que se ha mantenido la coherencia del ordenamiento jurídico. Así, el Pleno y las Salas resolvieron conjuntamente un total de 186 contradicciones en el último año. Como se desprende de la comparación entre el número de contradicciones resueltas en 1994 y las que se resolvieron durante los tres últimos años, la tendencia de la tasa anual en esta materia es decreciente. Ello demuestra, una vez más, que fueron convenientes las reformas constitucionales llevadas a cabo en 1987 relativas a la distribución de competencias entre los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación.

A fin de continuar acercando la impartición de justicia al lugar mismo en que se produce el conflicto que el órgano judicial habrá de resolver, durante 1994 se crearon 4 Tribunales Colegiados de Circuito, 3 Tribunales Unitarios de Circuito y 13 Juzgados de Distrito. Sumados a los órganos existentes, el Poder Judicial de la Federación cuenta hoy con 83 Tribunales Colegiados, 47 Tribunales Unitarios y 176 Juzgados, lo que equivale a 25, 56 y 18% más, respectivamente, de aquellos con que contábamos en el año de 1990. No siendo deseable ni posible mantener un crecimiento sostenido como el que se ha dado en los últimos años, consideramos que el número de órganos del Poder Judicial de la Federación se encuentra próximo a una situación que en los años venideros permitirá un crecimiento más moderado.

En el año que culmina, el Tribunal Pleno conoció un total de 115 quejas administrativas interpuestas en contra de la actuación de diversos funcionarios judiciales. De ese total, sólo 6 se declararon fundadas, lo que determinó la aplicación de las sanciones correspondientes. Igualmente, durante el período que se informa, los Ministros llevaron a cabo 210 visitas de inspección a los órganos jurisdiccionales que les fueron asignados hace dos años mediante sorteo. Finalmente, durante el mes de mayo de este año, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación recibió un total de 3,516 modificaciones a las declaraciones de situación patrimonial, 10% más que en el año pasado.

En el mes de mayo, el Tribunal Pleno formó una comisión que integraron los señores Ministros De Silva Nava, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Fernández Doblado, Montes García y el presidente de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que preparara un proyecto de reformas constitucionales y a las leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de Amparo. Después de múltiples reuniones, la comisión sometió el correspondiente proyecto a la consideración del propio Tribunal Pleno, el cual, después de varias sesiones otorgó la aprobación

correspondiente. En cumplimiento a lo ordenado por el Pleno hice entrega del mismo, al señor doctor Ernesto Zedillo, a fin de que lo considerara en el proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación que había anunciado a lo largo de su campaña. El esfuerzo realizado por los miembros de la comisión correspondiente fue muy intenso, por lo cual quiero dejar aquí constancia de reconocimiento para todos ellos.

La labor desempeñada por los órganos del Poder Judicial de la Federación fue particularmente fructífera durante el año que concluye. Así, los Tribunales Colegiados resolvieron un total de 78,970 asuntos, los Tribunales Unitarios 27,967 y los Juzgados de Distrito 161,533. La mención aislada de estas cifras no revelan, en modo alguno, los grandes esfuerzos que los funcionarios y empleados judiciales han desplegado a lo largo de todo el año. Cada día es mayor el número de juicios que se inician ante los órganos federales y más complejo su contenido, al punto que el Pleno y la Comisión de Gobierno y Administración resolvieron enviar personal adicional debidamente calificado para apoyar a las labores judiciales.

Los 83 Tribunales Colegiados de Circuito establecieron durante 1994 un total de 388 jurisprudencias y 3,876 tesis aisladas. Estas importantes cifras, aunadas al escaso número de denuncias de contradicciones de tesis que en el año se declararon fundadas, demuestran que los asuntos de legalidad están siendo atendidos de manera puntual y escrupulosa. En la medida en que los Tribunales Colegiados arriben a criterios finales y precisos respecto de la enorme pluralidad de cuestiones que pueden ser objeto de los llamados amparos de legalidad, se irá estructurando una sólida base jurídica para la más armónica convivencia social entre los mexicanos.

Iniciado en el año de 1991 por la presidencia de esta Suprema Corte, el programa de cumplimiento de resoluciones de amparo ha alcanzado resultados muy satisfactorios. Así, al concluir el presente año se logró ejecutar las resoluciones de aproximadamente 600 juicios de amparo consideradas como de difícil cumplimiento. El esfuerzo realizado ha puesto de manifiesto la necesaria colaboración entre las autoridades judiciales y las autoridades responsables pues es sólo a través de ésta como puede hacerse frente a las graves situaciones que en esta materia plantea la realidad.

La fracción IX del artículo 20 Constitucional garantiza a todos los mexicanos una defensa penal gratuita, misma que en el ámbito federal brindan los defensores de oficio que funcional y presupuestalmente dependen de esta Suprema Corte de Justicia. La Defensoría de Oficio en este fuero ha obtenido la confianza de un mayor número de personas que acuden a ella. Así lo demuestra el hecho de que, en el período de noviembre de 1993 a octubre de 1994, se atendieron a 42,193 procesados, cifra ésta que es mayor en casi un 30% al número de personas atendidas en igual período del año anterior; igualmente, se promovieron 451 amparos y se realizaron 35,410 visitas a los 22,550 defensos privados de su libertad, lo que en promedio equivalió a casi dos visitas por cada uno de ellos. Asimismo, durante el año que concluye se consolidó el sistema de carrera de los defensores de oficio, de manera tal que hoy en día la totalidad de los nombramientos se llevan a cabo mediante los correspondientes concursos de méritos. Este importante

avance ha comenzado a dar sus frutos, permitiendo a los defendidos contar con un mejor servicio profesional.

A finales de 1991, la Suprema Corte de Justicia puso al alcance de la profesión jurídica un disco compacto que contiene un sistema automatizado de consulta de la jurisprudencia y de los precedentes aislados del Poder Judicial de la Federación de 1917 al 31 de julio de 1991. La segunda edición del disco compacto apareció en el mes de junio de 1992, incrementándose el volumen de información respecto de la primera en un 40%. Aparecido en el mes de junio de 1993, el ejemplar correspondiente a la tercera versión contenía un total de 170,877 registros, los que frente a los 110,706 de la segunda, significó un aumento del 55%. Hace algunas semanas tuve la satisfacción de presentar a ustedes la cuarta versión de nuestro disco compacto de jurisprudencia, mismo que aumentó la información jurisprudencial en un 10% respecto del disco anterior. De esta manera, y en cumplimiento al objetivo originalmente planteado, la Suprema Corte de Justicia ha logrado conservar debidamente actualizar la información jurisprudencial y mantenerse a la vanguardia tecnológica en materia de computación, telemática, ingeniería de sistemas y jus-información. Desde la aparición del primer disco compacto se ha llevado a cabo un riguroso control en la comercialización de este material.

Los ingresos acumulados por la venta de las sucesivas ediciones ascienden a N\$4'537,045.00, antes del impuesto al valor agregado, suma que colocada en un fideicomiso de inversión y administración, demuestra que se ha alcanzado con creces el objetivo de hacer que todo el proyecto sea autofinanciable.

Asimismo, en el año de 1994 esta Suprema Corte desarrolló un CD-ROM de legislación nacional. El mismo incluye los 11 más importantes ordenamientos de cada una de las entidades federativas, 28 del Distrito Federal y 190 federales. Este esfuerzo no tiene precedentes en nuestro país, y se ha hecho con el objetivo de dotar a nuestros Jueces y Magistrados y público en general, de una herramienta de consulta ágil y completa. Al igual que lo hicimos con los discos compactos de jurisprudencia, al editar el disco de legislación nacional hemos buscado facilitar el conocimiento de nuestro orden jurídico por ser ello paso indispensable para el fortalecimiento de nuestro régimen de derecho.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia, consciente de la importancia que supone el conocimiento de la historia y desarrollo de nuestras instituciones jurídicas, se dio a la tarea de editar en CD-ROM la jurisprudencia establecida bajo la vigencia de la Constitución de 1857. En primer lugar, se editaron en siete discos las decisiones judiciales y pedimentos publicados por el *Semanario Judicial de la Federación* del 7 de enero de 1871 hasta el 26 de diciembre de 1910, fecha en que se interrumpió su publicación. Además, se elaboró un disco compacto que contiene un sistema automatizado de consulta de la jurisprudencia de los Tribunales Federales, publicada en *El Foro, periódico de Legislación y Jurisprudencia*, que apareció desde 1876 hasta 1880, y era prácticamente desconocida.

Con estos discos, hemos logrado editar electrónicamente las jurisprudencias histórica y vigente, con lo cual abarcamos los más de ciento veinte años de actividad continua de los

órganos del Poder Judicial de la Federación, resultados éstos que nos deben hacer sentir muy orgullosos por su muy alta calidad y ser el producto del esfuerzo de los servidores públicos de esta Suprema Corte de Justicia.

La jurisprudencia se ha continuado publicando puntualmente de manera impresa tal como viene sucediendo desde 1991. En el año, aparecieron los tomos XIII y XIV del *Semanario Judicial de la Federación*, comprendiendo cada uno de ellos seis volúmenes, así como la totalidad de los números de su *Gaceta* correspondientes a este año. Adicionalmente, en el año se terminaron de revisar la totalidad de los criterios jurisprudenciales que habrán de integrar el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1994*, debiéndose llevar a cabo su publicación a comienzos del año entrante. Por su entusiasmo en la coordinación y preparación de este *Apéndice*, agradezco su colaboración a los señores Ministros Fernández Doblado, de Silva Nava, Castañón León, Azuela Güitrón y Díaz Romero. Mediante publicaciones como el *Semanario Judicial y su Gaceta* o los *Apéndices*, la Suprema Corte de Justicia contribuye a que los integrantes del foro y los funcionarios judiciales cuenten con los criterios necesarios para promover y resolver los litigios de una manera consistente.

Igualmente, durante este año se publicó en seis volúmenes y en colaboración con el Fondo de Cultura Económica, *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*; obra que reúne los criterios establecidos por la Suprema Corte al aplicar la Constitución desde junio de 1917 hasta mayo de 1991, es decir, más de 6000 tesis en materia de interpretación constitucional. En los cinco primeros volúmenes de esta obra se recogen los distintos precedentes por orden alfabético, lo cual permite la fácil localización de las tesis requeridas, mientras que en el sexto volumen se ha formulado un completo índice de las mismas.

El conocimiento de la historia de la justicia federal se vio enriquecido con la edición por esta Suprema Corte, del volumen titulado *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*. Esta documentada investigación abarca un turbulento período de nuestra historia en el que se interrumpieron por casi tres años el funcionamiento de los Tribunales de la Federación, quedando de facto en suspenso las garantías individuales. Por otra parte, se recuperó y publicó en cuatro volúmenes el archivo personal de Ignacio L. Vallarta. Este archivo constituye una fuente invaluable para el conocimiento del Poder Judicial, del Juicio de Amparo y de la historia de México, pues en él se recogen los documentos que dan testimonio de la actividad de Vallarta como gobernador del estado de Jalisco, secretario de Relaciones Exteriores y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo tocante a la labor de preparación y capacitación de nuestros miembros, el Instituto de Especialización Judicial ha venido realizando sus labores sin interrupción, habiendo concluido el pasado 30 de noviembre el curso correspondiente a 1994. En total, terminaron este ciclo 207 alumnos, de los cuales 123 laboran en el Poder Judicial de la Federación, 55 en otras dependencias oficiales y 29 como abogados postulantes. En la actualidad, el Instituto tiene establecidas 11 extensiones, en los Estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Nuevo

León, Tamaulipas, Yucatán, Coahuila, México, Jalisco y Baja California, habiéndose instalado las tres últimas en el curso del presente año. A excepción de las extensiones ubicadas en Veracruz, Coahuila, Jalisco y Baja California, que concluirán el ciclo escolar en el año de 1995, las demás finalizaron dicho ciclo el pasado mes de noviembre y de ellas egresaron, en total, 78 personas que laboran en el Poder Judicial de la Federación y 150 en otras dependencias oficiales o que se dedican a la postulación.

Otro importante esfuerzo en lo concerniente a la capacitación de nuestro personal, consistió en la publicación de la décima segunda edición del *Manual del Juicio de Amparo*. En esta ocasión, esta obra fue actualizada atendiendo a las últimas reformas introducidas a la Constitución Federal en las materias penal y agraria, primordialmente.

En coordinación con la Universidad Iberoamericana, se programó el Diplomado Universitario en Amparo (1994), con la intervención de diversos Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como de catedráticos de esa y de otras instituciones universitarias. El curso comprende un total de 112 horas y finalizará el próximo mes de enero. Agradezco muy cumplidamente a los señores Ministros de Silva Nava, Chapital Gutiérrez, Castañón León y Díaz Romero el apoyo que han dado para la realización de estos cursos.

Al igual que en otros años, durante 1994 recibimos las visitas de distinguidas personalidades extranjeras, tales como el señor Vilmos Kopanyi, embajador en México de la República de Hungría; del señor presidente de la Suprema Corte de la República de Corea del Sur; del señor Miguel Rodríguez Piñero, presidente del Tribunal Constitucional de España; del señor Johan Kriecler, primer Ministro de Sudáfrica; del señor Michele di Giani, embajador de Italia en México; del señor Arturo Hoyos, Magistrado de la Corte Suprema de Panamá; de la señora Noëlle Lenoir, integrante de la Corte de Constitucionalidad de Francia, y de los miembros del Consejo Directivo de la «Hispanic National Bar Association».

El programa de archivos del Poder Judicial de la Federación constituye un apoyo para la pronta y expedita administración de justicia, en la medida en la que su propósito principal es propiciar el control adecuado de los expedientes, garantizando su localización oportuna y facilitando su consulta. Este programa, iniciado en 1991, concluyó de manera íntegra a finales del presente año. Hoy, la totalidad de los archivos de los órganos del Poder Judicial de la Federación se encuentran debidamente organizados mediante criterios homogéneos, lo que habrá de redundar en una más ágil administración de justicia, y permitir el conocimiento y debida valoración de la tarea judicial que por décadas se ha venido realizando a lo largo del país. Por ello, y con el propósito de dar a conocer de mejor manera nuestros importantes acervos, se trabajó en la instalación de una sala especial para la conservación de la colección de actas de sesiones del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo que hace a la Biblioteca «Ministra María Cristina Salmorán de Tamayo», se ha puesto énfasis en el arreglo y mantenimiento de la Sala de consulta y en la mejoría integral de las condiciones para conservación de las colecciones.

Paralelamente se inició la revisión puntual del acervo con el fin de integrar un mejor servicio de comunicación a los usuarios. Nuestra Biblioteca aun cuando por el número de volúmenes desafortunadamente no es una biblioteca mayor, concentra colecciones especialmente valiosas e insuficientemente estudiadas.

Una importante herramienta de información para el *Poder Judicial de la Federación* lo constituye el sistema de información del *Diario Oficial de la Federación* DATALEX, donado a esta institución por parte del licenciado Alejandro Rocha Garza. Este servicio es uno de los primeros en su tipo, y constituye una contribución a los esfuerzos que desde tiempo atrás ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el área de Compilación de Leyes. DATALEX concentra información entre 1917 y 1994, tanto en ficheros de referencias tradicionales como en una base de datos, de ahí que en el futuro resulte sumamente sencillo informar a funcionarios judiciales y público en general, sobre las disposiciones que hubiesen sido publicadas en el propio *Diario Oficial*.

Uno de los elementos más importantes para la adecuada impartición de justicia es el contar con la información precisa y actualizada sobre el funcionamiento y requerimiento de sus distintos órganos. Por este motivo, en el año de 1992 se iniciaron los trabajos necesarios para constituir un «Sistema Automatizado de Estadísticas». A partir del 15 de enero de 1994, se comenzó a dar asesoría jurídica a los usuarios para auxiliarlos en la captura del programa de estadística, así como a colaborar directamente para las modificaciones del programa. Esta base de datos permite consultar la información estadística proveniente de los diversos órganos y tribunales, con lo cual los señores Ministros pudieron conocer previamente la situación de los órganos a los que se practicaron visitas y arrojó en general datos relevantes para el manejo de sus recursos humanos y financieros.

Durante 1994, se logró concluir el sistema integral de Proceso Penal, que contempla todas las etapas de los procedimientos y los juicios de amparo en esta materia, y cuya instalación comenzará en 1995, a partir de los importantes resultados que se han obtenido de los juzgados y tribunales pilotos en los que se han instalado. A través de este programa, podrán hacerse consultas y solicitar reportes que permitan llevar un amplio control de todas las etapas del juicio, lo cual será de utilidad para los juzgadores. Mi sincero reconocimiento a la ministra Victoria Adato Green quien se ha constituido como piedra angular en este proyecto, y a los señores Magistrados y Jueces Juan Silva Meza, Román Palacios, Raúl Melgoza Figueroa, Luis Pérez de la Fuente y Hans López, por haber cedido a la Suprema Corte de Justicia el trabajo de muchos días.

Con el objeto de coadyuvar a la rapidez en los procesos, se buscó proveer a los órganos jurisdiccionales de herramientas de enorme utilidad como son los sistemas de informática. Por ello, se aumentaron las plantillas de equipo de cómputo autorizadas para los órganos jurisdiccionales, mismos que hoy cuentan con un promedio de 4 equipos.

En el año, se establecieron los sistemas de automatización de las Oficialías de Partes Comunes, de apoyo para la oficina de Compilación de Leyes y para la Secretaría de Acuerdos de la Primera Sala, y se dio continuidad a los sistemas de automati-



zación correspondientes a la sección de amparos de Juzgados de Distrito, de las Salas y de la Subsecretaría de Acuerdos. Asimismo se iniciaron los proyectos de automatización de Tribunales Colegiados y de la Secretaría General de Acuerdos, y se brindó asesoría a la Dirección General de la Defensoría de Oficio en la formulación de su proyecto de informática.

Al tomar posesión del cargo de presidente de la Suprema Corte en el año de 1991, me comprometí a llevar a cabo una reforma a la administración del Poder Judicial de la Federación. La guía de esta reforma fue, en todo momento, lograr que los órganos administrativos permitieran a los jurisdiccionales cumplir con su cometido en las mejores condiciones de tiempo, espacio y recursos humanos y materiales. El programa iniciado en 1991 ha concluido recientemente y ha cubierto los objetivos antes mencionados, debido ello al apoyo y generosa cooperación que los ministros Díaz Romero y de Silva Nava han aportado durante los dos últimos años a las actividades de la Comisión de Gobierno y Administración.

En el presente año, la Coordinación General Administrativa pudo culminar la reorganización administrativa de las doce unidades que integran a este Alto Tribunal. Dada la importancia de estas tareas, en primer término se realizó un diagnóstico genérico de las funciones, y se elaboraron los manuales correspondientes a los procedimientos fundamentales que se realizan en cada área; una vez recabada esta información y con el apoyo de cada unidad, se elaboraron los diagramas de flujo, los cuales fueron oportunamente entregados a la Comisión de Gobierno y Administración. A través de la documentación y análisis de las cargas de trabajo teóricas y perfiles de puestos con que cuentan las unidades administrativas, en noviembre de 1993 se creó el manual de sistema de justificación de plazas, el cual ha sido el punto de partida para conocer la relación existente entre las cargas reales y las jornadas de trabajo. A partir de los resultados obtenidos, se han podido identificar las aparentes sobrecargas y subutilizaciones de la fuerza de trabajo con que disponemos. Asimismo, los datos interpretados revelan los problemas de organización, habiendo fructificado esas detecciones en acciones concretas ordenados por la Comisión de Gobierno y Administración. Estas medidas cumplen con la meta de mantener una estructura administrativa eficiente que coadyuve a realizar la función jurisdiccional, objetivo inicial de este proceso de transformación.

En 1991, se diseñó un programa para proporcionar a los órganos del Poder Judicial de la Federación los inmuebles adecuados para la prestación de sus servicios en instalaciones funcionales para los servidores públicos y los usuarios. Así, se definieron 105 proyectos de construcción, adaptación y mantenimiento mayor de otros tantos inmuebles: y se llevó a cabo la apertura de la primera etapa del Palacio de Justicia Federal ubicado en San Lázaro, obra monumental que ha resuelto múltiples problemas de ubicación y funcionamiento de diversos órganos del Poder Judicial de la Federación. Actualmente aloja 18 Juzgados de Distrito, 4 Tribunales Unitarios y 28 Colegiados de Circuito; y tiene disponibles 11 espacios que podrán ser sede de otros órganos judiciales. En el año de 1992, se inició y concluyó el censo para conocer la situación jurídica de cada uno de los inmuebles con que cuenta el Poder Judicial

de la Federación, y en diciembre de este mismo año, se terminó la segunda etapa de la construcción del Palacio de Justicia Federal en San Lázaro. De 1991 a la fecha, se realizaron las obras para albergar un total de 63 órganos judiciales y se practicaron 148 obras de remodelación y adecuación de otros tantos edificios. Asimismo, se llevaron a cabo numerosas obras de mantenimiento mayor y menor, para condicionar debidamente más de 80 inmuebles del Poder Judicial de la Federación. Podemos afirmar que en el año anterior se concluyó el programa correctivo de los inmuebles del Poder Judicial de la Federación, y actualmente nos encontramos en una etapa preventiva de los daños de los propios inmuebles. De este modo, al concluir este año, el Poder Judicial de la Federación cuenta con mejores instalaciones para el funcionamiento de sus distintos órganos, todo lo cual se traduce, en última instancia, en una más adecuada impartición de justicia, garantía fundamental de todos los mexicanos.

En atención a la gran importancia del control de los recursos financieros que el Poder Judicial de la Federación invierte en materia de inmuebles, en los últimos años se han reforzado los procedimientos de revisión contable y administrativa que permiten vigilar el ejercicio del gasto público en la edificación, remodelación y adaptación de oficinas. Es importante destacar que a partir de 1991 se sentaron las bases para regular debidamente y dar mayor transparencia a los concursos para la ejecución de las obras relativas a construcción, remodelación y adaptación de los bienes inmuebles del Poder Judicial de la Federación. De esta manera entre 1991 y 1994 se llevaron a cabo 105 concursos. Igualmente, en el presente año se realizaron 77 visitas técnicas que permitieron verificar los avances físico y financiero para pagar debidamente la obra realizada. Igualmente, para contar con un debido aseguramiento de estos bienes inmuebles, en el año se renovaron las pólizas de seguros mediante un concurso en el que participaron 6 aseguradoras, cuyas propuestas consideraron la valuación adecuada de sumas aseguradas, costos de la prima, así como el valor agregado de los servicios que presta el asesor. Gracias a este procedimiento, la póliza quedó renovada en el mes de septiembre y no obstante el aumento de la suma asegurada, la prima que se pagó arrojó un ahorro del 10% respecto a la cubierta en 1993.

En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, en el año de 1994 se concluyó la depuración de los expedientes legales de los inmuebles con que cuenta el Poder Judicial de la Federación. Esta depuración demostró que en 18 casos se carecía de documentación que acreditara la titularidad correspondiente, por lo que se efectuaron las gestiones necesarias para regularizar su situación. A la fecha, más del 44.4% de los inmuebles están totalmente regularizados y los títulos restantes se encuentran en trámites de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad Federal de la Secretaría de Desarrollo Social.

En la inteligencia de que el mejoramiento de la administración de justicia, para ser integral, debe comprender el apoyo a la actividad misma y, de manera muy destacada, a aquellas personas que la imparten, el 20 de diciembre de 1991 quedó constituido el fideicomiso de inversión y administración para

apoyar el programa de vivienda en favor de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal, para lo cual el gobierno federal realizó una aportación inicial de 70 millones de nuevos pesos. El objetivo inicial del programa fue entregar 311 casas en más de 50 ciudades de la República, a través de los mecanismos que permitieran generar los recursos propios que fueren necesarios para cubrir las necesidades de vivienda en el futuro. El programa se dividió, por razones financieras, en dos etapas. La primera, prevista de 1992 a 1993, contempló la asignación de 209 inmuebles, mientras que la segunda, de 1994 a 1995, 102 casas. Me es grato informarles que estos objetivos no sólo fueron cubiertos en su totalidad, sino que se rebasaron las expectativas concernientes al número de viviendas que se otorgarían al haberse añadido 44 inmuebles más, es decir, un 14% adicional al número establecido en el programa original. En la actualidad se tienen cubiertas las necesidades de vivienda de aproximadamente un 90% de los destinatarios, restando por dotar de casas a 18 funcionarios que en este año se incorporaron a órganos jurisdiccionales recientemente creados o cambiaron de adscripción. Este programa ha incidido en el aumento en las prestaciones de los juzgadores federales, y en el incremento de su independencia, ambas condiciones indispensables para la adecuada realización de la labor jurisdiccional.

Durante 1994 se llevó a cabo, por vez primera en el Poder Judicial de la Federación, el levantamiento a nivel nacional del inventario físico de mobiliario y equipo. Para llevarlo a cabo, se actualizó el catálogo de bienes a inventariar con apoyo y supervisión de la Dirección General de Informática y Oficialía Mayor; se rediseñaron las etiquetas de identificación de los bienes y se elaboró el programa de cómputo para el procesamiento de los datos. El sistema de control comprende toda la República y en su etapa de levantamiento y procesamiento de información se agruparon y clasificaron los datos relativos a 72,817 muebles de oficina; 20,612 equipos de administración; 147 instrumentos médicos; 90 diversos y 29,916 bienes de consumo. Cabe señalar que conjuntamente con el levantamiento del inventario se elaboraron entregaron los resguardos correspondientes al usuario, a la Contraloría General y a la Oficialía Mayor. La existencia de un inventario de esta naturaleza es esencial para el ejercicio de la administración de los recursos con que cuenta el Poder Judicial Federal. Gracias al trabajo minucioso que requiere su elaboración, contamos ahora con un panorama completo de los elementos materiales que poseemos, lo que permitirá que en lo sucesivo las asignaciones de mobiliario se envíen al usuario debidamente etiquetadas, facilitando con ello una mayor vigilancia y control de los recursos que utilicen los órganos jurisdiccionales y las áreas administrativas.

En cumplimiento a las directrices de la Comisión de Gobierno y Administración de que las erogaciones lleguen a generar mayores beneficios gracias a una adecuada información contable y presupuestal, se amplió el sistema Integral de Contabilidad (SICON), dotándolo de más terminales de cómputo y nuevos programas. Asimismo, se llevó a cabo un completo reordenamiento del sistema de archivo en la materia, y comenzó a funcionar un control computarizado para el seguimiento de la documentación comprobatoria faltante de envío por las pagadurías del interior del país, con lo que habrá de lograrse una integración oportuna del total de la documentación de apoyo de los registros contables.

Para ejercer un esmerado control y vigilancia de funciones administrativas, se efectuó en el último año una estrecha supervisión a los resultados de las auditorías administrativas internas llevadas a cabo por la Contraloría General a los jefes de departamento administrativo foráneos, así como al correspondiente seguimiento y corrección de las desviaciones detectadas. Esta supervisión, ha logrado, una mayor disciplina en el gasto.

En el mes de mayo la Comisión de Gobierno y Administración ordenó que la prestación del servicio médico quedara bajo la supervisión directa de la Coordinación Administrativa, la cual reestructuró el servicio de manera que, por una parte, se maximizaron los recursos destinados al edificio sede y, por la otra, con base en las negociaciones llevadas a cabo por la Presidencia con el titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se asignaron mayores recursos humanos y equipo médico al Palacio de Justicia Federal en San Lázaro.

En lo concerniente a las relaciones laborales, durante 1994 contamos con el decidido empeño y colaboración de los miembros del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, para quienes manifiesto aquí mi reconocimiento por la importante actividad que han realizado durante 1994. Como en otros años, las buenas relaciones laborales propiciaron que los conflictos fueran escasos, al punto de que el Tribunal Pleno únicamente conoció de 14 asuntos, lo cual es importante si consideramos que hoy en día laboran en el Poder Judicial de la Federación 14,637 personas.

Creada en el año de 1993, la Unidad de Promotoras Voluntarias del Poder Judicial de la Federación se integra por las señoras esposas de Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales han desarrollado labores de asistencia en beneficio de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, de la tercera edad en activo o jubilados, de sus cónyuges y de sus hijos menores de edad con padecimientos graves y sin recursos económicos. Ha sido esta una encomiable labor, por lo que en este acto deseo expresar mi reconocimiento a su decidido empeño.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ  
DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO,  
EN LA QUE RESULTÓ REELECTO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ENERO 3 DE 1994\*

Señoras y señores Ministros:  
Señoras y señores:

El día de hoy iniciamos las labores correspondientes al primer período sesiones de 1994. A lo largo del año habremos de realizar los mayores esfuerzos para cumplir cabalmente con las tareas que la Constitución y las leyes nos imponen.

Agradezco la confianza que ustedes, señoras y señores Ministros, han manifestado hacia mi persona por medio de su voto. De manera entusiasta acepto coordinar a lo largo del año los empeños conjuntos de este Cuerpo Colegiado, ya que he sido testigo privilegiado del propósito de cada uno de nosotros para lograr que la Suprema Corte de Justicia sea instrumento determinante en el fortalecimiento del estado de derecho en México.

Como lo informé a ustedes el pasado 10 de diciembre, 1993 fue un año de intensa actividad en la Suprema Corte de Justicia. La labor que conjuntamente emprendimos en los meses pasados, permitió fortalecer aún más al Poder Judicial de la Federación. Como producto de esa actividad, se concluyeron buena parte de los programas iniciados en años anteriores, todos ellos encaminados, en última instancia, a reafirmar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y mejorar la eficiencia de los administrativos.

Uno de los propósitos fundamentales en este año será finalizar aquellos programas aún no concluidos. Por ello, deberemos llevar a cabo las tareas correspondientes a las últimas etapas del programa de modernización administrativa; se deberán ejecutar los programas establecidos para el mejoramiento

de la defensoría de oficio; habrá de iniciarse el funcionamiento regular del sistema de estadísticas; habrán de terminarse los múltiples programas de cómputo encaminados a hacer más eficiente el desempeño administrativo; se incrementará la construcción de inmuebles destinados a las tareas jurisdiccionales, se iniciará la segunda etapa del programa de dotación de casas a jueces y magistrados; se iniciará el funcionamiento de los sistemas de adquisiciones, concursos y control de inventarios y, de manera prioritaria, y teniendo a la vista los excelentes resultados obtenidos, se realizarán los eventos necesarios para incrementar la capacitación de nuestros magistrados y jueces.

Ahora, al comenzar 1994, todos nosotros tendremos que imaginar y ejecutar nuevos programas para preparar al Poder Judicial de la Federación a enfrentar los retos que traerán consigo los años venideros.

Señoras y señores:

La labor que conjuntamente realizamos en los últimos años permitió mejorar muchos aspectos de las importantes tareas asignadas al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la posibilidad de perfeccionarlas aun más debe provocar nuestra reflexión sobre el trabajo que cotidianamente realizamos, y a poner en marcha las voluntades necesarias para lograr su mejoramiento ahí donde ello sea viable. El ejercicio de ambas responsabilidades afecta al conjunto de la vida institucional de México, de ahí que no puede ser obra de una sola persona. Por ello, al aceptar el día de hoy el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia que ustedes me han conferido con su voto, los convoco para que juntos realicemos las reflexiones y las tareas que permitan lograr una mejor impartición de justicia en favor de todos los mexicanos.

---

\* *Op. cit.*, pp. 233-236.



DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ,  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA  
SESIÓN SOLEMNE CELEBRADA EN EL AUDITORIO DEL PALACIO DE JUSTICIA  
FEDERAL, PARA CONMEMORAR EL CENTENARIO LUCTUOSO  
DE DON IGNACIO L. VALLARTA. DICIEMBRE 15 DE 1993\*

Señoras y señores Ministros,  
Señores Magistrados,  
Señores Jueces,  
Distinguidos invitados,  
Señoras y señores:

El día de hoy nos hemos reunido en esta sesión solemne para conmemorar el centenario luctuoso de don Ignacio L. Vallarta. En el marco de esta conmemoración, nos es muy grato anunciar la recuperación de una parte muy importante de su obra. La cual permanecía hasta hoy prácticamente desconocida.

Vallarta no sólo fue un jurista célebre y un funcionario ejemplar, sino que consciente del momento que vivía la República, quiso dejar constancia pormenorizada de sus reflexiones y de su quehacer como mexicano y hombre público. Con singular celo y visionaria dedicación, Vallarta fue elaborando un extenso archivo personal, que la Suprema Corte de Justicia edita hoy en cuatro volúmenes.

Vallarta publicó pocos libros todos de gran valía, los cuales fueron financiados y distribuidos por él mismo. Los escribió en la madurez, por lo que esas obras dan cuenta tan sólo de un breve período de su vida. Buena parte de sus más importantes reflexiones sobre las responsabilidades que asumió, se encuentran consignadas en los múltiples ensayos, dictámenes, comentarios y cartas, que destinó a su archivo.

El archivo Vallarta está compuesto, por cerca de 40 mil hojas. Los diversos documentos que lo forman, evidencian varios rasgos de la personalidad de su autor. Son documentos profundamente persuasivos, pero discretos; en ellos no hay

grandilocuencia, sino rigor y sencillez. De la atenta lectura de estos documentos se desprende el propósito fundamental que guió en todo momento la conducta de Vallarta: influir con argumentos sólidos en la toma de decisiones que fortalecieran las instituciones de su tiempo.

La Suprema Corte de Justicia considera que el mejor modo de honrar la memoria de don Ignacio L. Vallarta, es rescatando su obra inédita y entregándola a los estudiosos de diversas disciplinas, siendo este año un momento particularmente propicio para ello.

La obra que hoy presentamos es el resultado de un intenso trabajo de investigación. Miles de hojas y legajos fueron identificados, revisados, paleografiados, seleccionados y editados para formar los volúmenes que hoy se publican. Los documentos que la componen son de diverso carácter: discursos, opúsculos, actas, proyectos de ley, votos particulares, alegatos, consultas, exposiciones, informes, dictámenes y otras notas. Todos ellos fueron producidos dentro de la actividad que Vallarta desempeñó como jurista, legislador, Secretario de Gobernación, canciller y, en particular, como presidente de esta Suprema Corte de Justicia.

El primer volumen, comprende la presentación general de la obra, un estudio preliminar e información biográfica sobre Ignacio L. Vallarta, su epistolario y documentos relacionados con su labor como secretario de Gobernación y como canciller.

El segundo volumen, contiene documentos relacionados con su actividad como abogado y jurista.

El tercero se compone de los documentos relativos a la actividad parlamentaria de Ignacio L. Vallarta en tres congresos: el constituyente de 1856-1857 y los ordinarios de 1862 y 1869.

El cuarto volumen, contiene documentos que se refieren a la actividad de Vallarta al frente del Poder Judicial de la Federación. Ciertamente, la obra más conocida de Vallarta son los

---

\* *Op. cit.*, pp. 211-216.

“Votos” que él mismo publicó. Sin embargo, esa obra no permite conocer los argumentos y estudios que tuvo que consultar para fundamentarlos, el texto de la ejecutoria ni las actas de las discusiones. En la obra que hoy se presenta se proporcionan todos los elementos necesarios para subsanar tales carencias y, por lo mismo, hacer más comprensibles los notables puntos de vista que sostuvo como Ministro de esta Suprema Corte de Justicia.

Estoy convencido que la obra que acabamos de publicar será de gran utilidad no sólo para los juristas, sino también para los historiadores, politólogos y todos aquellos interesados en la explicación de la vida institucional de México.

Aprovecho la ocasión de estar en esta sesión solemne, para presentar a ustedes una segunda obra editorial, denominada “La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación”.

Como es de todos nosotros conocido, la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido múltiples reformas y adiciones con esta perspectiva, debe destacarse que muchas de sus normas han cambiado debido a la interpretación que a partir de 1917 han hecho de ellas los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidió preparar con motivo del septuagésimo quinto aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917, una obra que recoge y sistematiza más de 6,000 tesis en las que se interpretaron los preceptos constitucionales.

Esta obra consta de cinco gruesos volúmenes, aparecidos bajo el sello de la prestigiada editorial Fondo de Cultura Económica. Los precedentes se ordenan alfabéticamente, de ma-

nera que el lector puede localizar con rapidez los rubros de las tesis requeridas. En los casos, por cierto frecuentes, en que la instancia judicial correspondiente hubiere emitido más de un precedente respecto de la misma materia o precepto, éstos se ordenan cronológicamente, proporcionando información sobre la “historia” particular del criterio.

Además de los cinco volúmenes que contienen los criterios de interpretación, existe uno en el cual se incorpora el texto vigente de la Constitución, y la lista, en orden alfabético, de los rubros de las diversas tesis de jurisprudencia y precedentes relacionados con aquél. A cada rubro sigue una remisión al volumen y a la página en donde se encuentra el texto completo de cada uno de los criterios referidos.

Señoras y señores:

Nos sentimos muy orgullosos de dar a conocer en este acto la publicación de dos importantes obras: el “Archivo Vallarta” y “La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación”. A pesar de la aparente divergencia temática entre ambas colecciones, su publicación se guía por un mismo propósito: difundir, tanto como sea posible, la labor jurisdiccional realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como en otras ocasiones lo he afirmado, es tarea fundamental y propia de este Poder del Estado lograr que se conozcan las normas jurídicas que establece en su quehacer continuo, así como las labores llevadas a cabo y por sus distintos órganos. Sólo cuando cumplamos cabalmente con esta tarea, lograremos que nuestras normas sean conocidas y discutidas, lo que habrá de significar una colaboración efectiva y directa para la consolidación de un auténtico estado democrático de Derecho.

PALABRAS DE BIENVENIDA PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE LA SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA POR EL TRIBUNAL PLENO, CON MOTIVO DE LA CONFERENCIA QUE SUSTENTÓ EL SEÑOR DOCTOR MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. JULIO 6 DE 1994\*

Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
Señores Magistrados y Jueces,  
Señoras y señores:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se honra al recibir al doctor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, presidente del Tribunal Constitucional de España.

En representación de este Pleno y a nombre propio, doy la más cordial bienvenida a tan distinguido jurista y le expreso nuestro agradecimiento por haber aceptado la invitación que a este efecto se le formuló.

El doctor Rodríguez-Piñero dictará una conferencia a los miembros del Poder Judicial Federal en relación a la organización, estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional de España. Estoy cierto de que la palabra de dicho funcionario nos ilustrará sobre aspectos relevantes de la vida institucional en su país de origen.

Citaremos a continuación algunos datos biográficos del doctor Miguel Rodríguez-Piñero.

Nació en la ciudad de Sevilla en el año de 1935 y gracias a su actuación académica recibió el grado de doctor en Derecho con premio extraordinario en 1959. Posteriormente, con el ánimo de ampliar sus conocimientos jurídicos, realizó estudios en instituciones de educación superior en Heidelberg, Munich y Roma.

Posee una amplia experiencia docente por el ejercicio de la cátedra tanto en su país de origen, España, como fuera de él, pues ha sido profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad

de Murcia y en Sevilla; obtuvo la distinción de ser vicedecano de Ciencias Económicas y decano de Derecho en esa casa de estudios. En el extranjero se desempeñó como profesor visitante de la Universidad de Roma.

En mérito a su labor de investigación y docencia ingresó a diversas asociaciones internacionales dedicadas al estudio del Derecho Laboral. Así, es miembro de número en la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y también, de la Academia Europea de Derecho del Trabajo.

En el ámbito de la investigación, su labor ha sido extensa, siendo sus principales publicaciones: “Eficacia General del Convenio Colectivo”; “La Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes en las Comunidades Europeas”; “Comentarios a la Ley de Libertad Sindical”; “Los Trabajadores y la Constitución”. Su obra más reciente es “Igualdad y Discriminación”.

Además, nuestro invitado es director de la revista especializada “Relaciones Laborales”. Y su vasta experiencia en el derecho del trabajo, producto de su labor en la investigación y en la docencia lo han llevado a ocupar diversos cargos relevantes en los órganos de resoluciones de conflictos laborales en su tierra natal. Así, presidió la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y, además, fue miembro de la Asociación Española de Arbitros Laborales.

En febrero de 1986, fue nombrado Magistrado del Tribunal Constitucional de España, órgano judicial que preside a partir de julio de 1992.

Por los méritos en la docencia, en la investigación y en la función jurisdiccional del doctor Miguel Rodríguez-Piñero, estamos seguros que esta conferencia será sumamente interesante y valiosa para todos nosotros.

Doy las más expresivas gracias al doctor Rodríguez-Piñero por aceptar nuestra invitación.

---

\* *Op. cit.*, pp. 259-262.





## II

# REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES



## 1. REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA. 27 DE JUNIO DE 1990

Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup>

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente.

### Decreto

El Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las honorables Legislaturas de los Estados declara que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.—Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo.—se modifica y adiciona el inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123...

A...

XXXI...

a) Ramas industriales y servicios.

21...

22. Servicios de banca y crédito.

Artículo Tercero.—Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123...

B...

XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

### Transitorios

Artículo Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo.—En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

México, D.F., a 26 de junio de 1990.—Sen. Enrique Burgos García, Presidente.—Dip. Humberto Roque Villanueva, Presidente.—Sen. Oscar Ramírez Mijares, Secretario.—Dip. Hilda Anderson Nevarez de Rojas, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos noventa.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.—Rúbrica.

<sup>1</sup> *Diario Oficial* de 27 de junio de 1990.



## 2. REFORMA SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA. ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN. 6 DE ENERO DE 1992\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Art. 27...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la

riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

I a III...

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

---

\* *Diario Oficial* de 6 de enero de 1992.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V...

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

I. Asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII y IX...

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que debe constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no está sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII...

XIX...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y  
XX...

## TRANSITORIOS

Artículo Primero.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo.—A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.

Artículo Tercero.—La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los de los Tribunales Agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 3 de enero de 1992.—Dip. Fernando Ortíz Arana, Presidente.—Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.—Dip. Luis Felipe Bravo Mena, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos. —Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.—Rúbrica.





### 3. INICIATIVA Y REFORMAS EN MATERIA RELIGIOSA

#### Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

Sesión de la Cámara de Diputados de 10 de diciembre de 1991.

Esta iniciativa de modificaciones a la Carta Magna reconoce objetivamente la realidad que se vive en nuestro país y busca plasmar normas supremas que la canalicen en la libertad y para fortaleza de nuestra soberanía. Implica una nueva concepción de la situación de las asociaciones religiosas, pero no altera el carácter laico que debe tener el Estado y reafirma la separación que debe existir entre éste y las iglesias. El pueblo mexicano quiere vivir en la libertad y creer y practicar en ella la religión que en conciencia elija, pero no desea la participación de las religiones y las iglesias en la política, ni su preponderancia económica, claramente fuera de su misión expresa.

Por lo expuesto, los firmantes que forman parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, representado en la Gran Comisión, proponen a esta asamblea el decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en este sentido, cedo el turno, compañeros y compañeras, al Secretario de esta directiva. Muchas gracias por su atención.

El Presidente: —Proceda la Secretaría, conforme a la solicitud del señor diputado Luis Dantón Rodríguez, a dar lectura a las modificaciones.

El Secretario Diputado Domingo Alapizco Jiménez:

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.—Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su

orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente y se reforma además ésta última, del artículo 3o.; se reforman asimismo, el párrafo quinto del artículo 5o., el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además:

a) y b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación...

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V a IX...

Artículo 5o.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo,

la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

Los actos religiosos de culto público deberán celebrarse en los templos. Los que excepcionalmente se celebren fuera de éstos se sujetarán a las disposiciones de la ley.

Artículo 27...

I.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer y administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la propia ley.

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley;

IV a XX...

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Para tener personalidad jurídica, las iglesias y las agrupaciones religiosas deberán constituirse como asociaciones religiosas. La ley reglamentaria establecerá y regulará dichas asociaciones; su registro, el cual surtirá efectos constitutivos, así como los procedimientos que deberán observarse para dicho propósito;

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) Los ministros de cultos, como ciudadanos, tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser definitivamente ministros de cultos, en los términos que establezca la ley, podrán ser votados, y

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni rechazar los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o

indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

### TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este decreto, son propiedad de la nación y mantendrán su actual situación jurídica.

El Presidente: —Permítanme dar el trámite, señores diputados.

Se tiene por recibida la iniciativa que suscriben legisladores federales del Partido Revolucionario Institucional, de reformas a los artículos 3o., 5o., 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con fundamento en lo previsto en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, esta Presidencia turna la iniciativa a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y, por lo que se refiere a las modificaciones al artículo 3o. constitucional, en este solo caso, a comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación.

DECRETO por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución. 28 de enero de 1992<sup>1</sup>

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

### DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad

<sup>1</sup> *Diario Oficial* del 28 de enero de 1992.

que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130; adicionado el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última, del artículo 3º; se reforman asimismo, el párrafo quinto del artículo 5º; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo, excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o...

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a)...

b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V a IX...

Artículo 5o...

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Artículo 27...

I...

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV a XX...

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas, se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley.

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

#### TRANSITORIO

Artículo Decimoséptimo.—Los templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.

Decreto que declara reformados los Artículos 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

#### DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos Tercero y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

\* *Diario Oficial* del 5 de marzo de 1993.

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

ARTÍCULO 31.—Son obligaciones de los mexicanos.

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II a IV...

#### TRANSITORIO

Único.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 3 de marzo de 1993.—Dip. Fernando Ortiz. Arana, Presidente. Sen. María Elena Chapa Hernández, Secretaria.—Dip. Juan Luis Calderón Hinojosa, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de marzo de mil novecientos noventa y tres.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido.—Rúbrica.

#### LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS.

15 de julio de 1992\*

#### TÍTULO PRIMERO

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. La presente ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes.

Artículo 2o. El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.

b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.

c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.

d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y,

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Artículo 3o. El Estado mexicano es laico. Él mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

Los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo.

Artículo 4o. Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

\* *Diario Oficial* del 15 de julio de 1992.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las sanciones que con tal motivo establece la ley.

Artículo 5o. Los actos jurídicos que contravengan las disposiciones de esta ley serán nulos de pleno derecho.

## TÍTULO SEGUNDO

### De las asociaciones religiosas

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### De su naturaleza, constitución y funcionamiento

Artículo 6o. Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas se registrarán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.

Artículo 7o. Los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que la iglesia o la agrupación religiosa:

I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;

II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República.

III. Aporta bienes suficientes para cumplir con su objeto;

IV. Cuenta con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6o.; y,

V. Ha cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución.

Un extracto de la solicitud del registro al que se refiere este precepto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 8o. Las asociaciones religiosas deberán:

I. Sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y respetar las instituciones del país; y,

II. Abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos.

Artículo 9o. Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:

I. Identificarse mediante una denominación exclusiva;

II. Organizarse libremente en sus estructuras internas y

adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros;

III. Realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables;

IV. Celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto siendo lícitos y siempre que no persigan fines de lucro.

V. Participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias.

VI. Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo; y,

VII. Disfrutar de los demás derechos que les confieren ésta y las demás leyes.

Artículo 10. Los actos que en las materias reguladas por esta ley lleven a cabo de manera habitual personas, o iglesias y agrupaciones religiosas sin contar con el registro constitutivo a que se refiere el artículo 6o., serán atribuidos a las personas físicas, o morales en su caso, las que estarán sujetas a las obligaciones establecidas en este ordenamiento. Tales iglesias y agrupaciones no tendrán los derechos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 9° de esta ley y las demás disposiciones aplicables.

Las relaciones de trabajo entre las asociaciones religiosas y sus trabajadores se sujetarán a lo dispuesto por la legislación laboral aplicable.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### De sus asociados, ministros de culto y representantes

Artículo 11. Para los efectos del registro a que se refiere esta ley, son asociados de una asociación religiosa los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la misma.

Los representantes de las asociaciones religiosas deberán ser mexicanos y mayores de edad y acreditarse con dicho carácter ante las autoridades correspondientes.

Artículo 12. Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

Artículo 13. Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre, que comprueben su legal internación y permanencia

en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población.

Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.

Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 15. Los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos, cónyuges, así como las asociaciones religiosas a las que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado, en los términos del artículo 1325 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

### CAPÍTULO TERCERO De su régimen patrimonial

Artículo 16. Las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley, podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuesto en su objeto.

Las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva. Se excluyen de la presente prohibición las publicaciones impresas de carácter religioso.

Las asociaciones religiosas en liquidación podrán transmitir sus bienes, por cualquier título, a otras asociaciones religiosas. En el caso de que la liquidación se realice como consecuencia de la imposición de alguna de las sanciones previstas en el artículo 32 de esta ley, los bienes de las asocia-

ciones religiosas que se liquiden pasarán a la asistencia pública. Los bienes nacionales que estuvieren en posesión de las asociaciones, regresarán, desde luego, al pleno dominio público de la nación.

Artículo 17. La Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Para tal efecto emitirá declaratoria de procedencia en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de cualquier bien inmueble;
- II. En cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda ser heredera o legataria;
- III. Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente; y,
- IV. Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias, instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

Las solicitudes de declaratorias de procedencia deberán ser respondidas por la autoridad en un término no mayor de cuarenta y cinco días; de no hacerlo se entenderán aprobadas.

Para el caso previsto en el párrafo anterior, la mencionada Secretaría deberá, a solicitud de los interesados expedir certificación de que ha transcurrido el término referido en el mismo.

Las asociaciones religiosas deberán registrar ante la Secretaría de Gobernación todos los bienes inmuebles, sin perjuicio de cumplir con las demás obligaciones en la materia, contenidas en otras leyes.

Artículo 18. Las autoridades y los funcionarios dotados de fe pública que intervengan en actos jurídicos por virtud de los cuales una asociación religiosa pretenda adquirir la propiedad de un bien inmueble, deberán exigir a dicha asociación el documento en el que conste la declaratoria de procedencia emitida por la Secretaría de Gobernación, o en su caso, la certificación a que se refiere el artículo anterior.

Los funcionarios dotados de fe pública que intervengan en los actos jurídicos antes mencionados, deberán dar aviso al Registro Público de la Propiedad que corresponda, que el inmueble de que se trata habrá de ser destinado a los fines de la asociación, para que aquél realice la anotación correspondiente.

Artículo 19. A las personas físicas y morales así como a los bienes que esta ley regula, les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia.

Artículo 20. Las asociaciones religiosas nombrarán y registrarán ante la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean monumentos arqueológicos, artísticos o históricos propiedad de la nación. Las mismas estarán obligadas a preservar en su integridad dichos bienes y a cuidar de su salvaguarda y restauración, en los términos previstos por las leyes.

Los bienes propiedad de la nación que posean las asociaciones religiosas, así como el uso al que los destinen, estarán sujetos a esta ley, a la Ley General de Bienes Nacio-

nales y en su caso, a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como a las demás leyes y reglamentación aplicables.

### TÍTULO TERCERO

#### De los actos religiosos de culto público

Artículo 21. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Solamente podrán realizarse extraordinariamente fuera de ellos, en los términos de lo dispuesto en esta ley y en los demás ordenamientos aplicables.

Las asociaciones religiosas únicamente podrán, de manera extraordinaria, transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso, los actos religiosos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión destinados al Estado.

En los casos mencionados en el párrafo anterior, los organizadores, patrocinadores, concesionarios o propietarios de los medios de comunicación, serán responsables solidariamente junto con la asociación religiosa de que se trate, de cumplir con las disposiciones respecto de los actos de culto público con carácter extraordinario.

No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

Artículo 22. Para realizar actos religiosos de culto público con carácter extraordinario fuera de los templos, los organizadores de los mismos deberán dar aviso previo a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos quince días antes de la fecha en que pretendan celebrarlos; el aviso deberá indicar el lugar, fecha, hora del acto, así como el motivo por el que éste se pretende celebrar.

Las autoridades podrán prohibir la celebración del acto mencionado en el aviso, fundando y motivando su decisión, y solamente por razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad y el orden públicos y la protección de derechos de terceros.

Artículo 23. No requerirán del aviso a que se refiere el artículo anterior:

I. La afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto;

II. El tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas; y

III. Los actos que se realicen en locales cerrados o en aquellos en que el público no tenga libre acceso.

Artículo 24. Quien abra un templo o local destinado al culto público deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación en un plazo no mayor a treinta días hábiles a partir de la fecha de apertura. La observación de esta norma, no exime de la obligación de cumplir con las disposiciones aplicables en otras materias.

### TÍTULO CUARTO

#### De las autoridades

Artículo 25. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la aplicación de esta ley.

Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.

Las autoridades federales, estatales y municipales no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas.

Las autoridades antes mencionadas no podrán asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público, ni a actividad que tenga motivos o propósitos similares. En los casos de prácticas diplomáticas, se limitarán al cumplimiento de la misión que tengan encomendada, en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 26. La Secretaría de Gobernación organizará y mantendrá actualizados los registros de asociaciones religiosas y de bienes inmuebles que por cualquier título aquellos posean o administren.

Artículo 27. La Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales en las materias de esta ley.

Las autoridades estatales y municipales recibirán los avisos respecto a la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario, en los términos de esta ley y su reglamento. También deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre el ejercicio de sus facultades de acuerdo a lo previsto por esta ley, su reglamento y, en su caso, el convenio respectivo.

Artículo 28. La Secretaría de Gobernación está facultada para resolver los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas, de acuerdo al siguiente procedimiento:

I. La asociación religiosa que se sienta afectada en sus intereses jurídicos presentará queja ante la Secretaría de Gobernación;

II. La Secretaría recibirá la queja y emplazará a la otra asociación religiosa para que conteste en el término de diez días hábiles siguientes a aquél en que fue notificada, y la citará a una junta de avenencia, que deberá celebrarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se presentó la queja;

III. En la junta de avenencia, la Secretaría exhortará a las partes para lograr una solución conciliatoria a la controversia y, en caso de no ser esto posible, la nombren árbitro de estricto derecho; y,

IV. Si las partes optan por el arbitraje, se seguirá el procedimiento que previamente se haya dado a conocer a éstas; en caso contrario, se les dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los Tribunales competentes, en términos del artículo 104, fracción I, Aparado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento previsto en este artículo no es requisito de procedibilidad para acudir ante los Tribunales competentes.

### TÍTULO QUINTO

#### De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión

### CAPÍTULO PRIMERO

#### De las infracciones y sanciones

Artículo 29. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere:



I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna;

II. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo;

III. Adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, por sí o por interpósita persona, bienes y derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto, así como concesiones de la naturaleza que fuesen;

IV. Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos;

V. Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro o realización de sus objetivos;

VI. Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación;

VII. Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;

VIII. Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa;

IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;

X. Oponerse a las Leyes del País o a sus instituciones en reuniones públicas;

XI. Realizar actos o permitir aquellos que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de los bienes que componen el patrimonio cultural del país, y que están en uso de las iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas, así como omitir las acciones que sean necesarias para lograr que dichos bienes sean preservados en su integridad y valor; y,

XII. Las demás que se establecen en la presente ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 30. La aplicación de las sanciones previstas en esta ley, se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El órgano sancionador será una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación conforme lo señale el Reglamento y tomará sus resoluciones por mayoría de votos;

II. La autoridad notificará al interesado de los hechos que se consideran violatorios de la ley, apercibiéndolo para que dentro de los quince días siguientes al de dicha notificación comparezca ante la comisión mencionada para alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas; y,

III. Una vez transcurrido el término referido en la fracción anterior, haya comparecido o no el interesado, dicha comisión dictará la resolución que corresponda. En caso de haber comparecido, en la resolución se deberán analizar los alegatos y las pruebas ofrecidas.

Artículo 31. Las infracciones a la presente ley se sancionarán tomando en consideración los siguientes elementos:

I. Naturaleza y gravedad de la falta o infracción;

II. La posible alteración de la tranquilidad social y el orden público que suscite la infracción;

III. Situación económica y grado de instrucción del infractor; y,

IV. La reincidencia, si la hubiere.

Artículo 32. A los infractores de la presente ley se les podrá imponer una o varias de las siguientes sanciones, dependiendo de la valoración que realice la autoridad de los aspectos contenidos en el artículo precedente:

I. Apercibimiento;

II. Multa de hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

III. Clausura temporal o definitiva de un local destinado al culto público;

IV. Suspensión temporal de derechos de la asociación religiosa en el territorio nacional o bien en un estado, municipio o localidad; y,

V. Cancelación del registro de asociación religiosa.

La imposición de dichas sanciones será competencia de la Secretaría de Gobernación, en los términos del artículo 30.

Cuando la sanción que se imponga sea la clausura definitiva de un local propiedad de la nación destinado al culto ordinario, la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión de la de Gobernación, determinará el destino del inmueble en los términos de la ley de la materia.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Del recurso de revisión

Artículo 33. Contra los actos o resoluciones dictados por las autoridades en cumplimiento de esta ley se podrá interponer el recurso de revisión, del que conocerá la Secretaría de Gobernación. El escrito de interposición del recurso deberá ser presentado ante dicha dependencia o ante la autoridad que dictó el acto o resolución que se recurre, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que fue notificado el acto o resolución recurrido. En este último caso, la autoridad deberá remitir, a la Secretaría mencionada, en un término no mayor de diez días hábiles, el escrito mediante el cual se interpone el recurso y las constancias que, en su caso, ofrezca como pruebas el recurrente y que obren en poder de dicha autoridad.

Sólo podrán interponer el recurso previsto en esta ley, las personas que tengan interés jurídico que funde su pretensión.

Artículo 34. La autoridad examinará el recurso y si advierte que éste fue interpuesto extemporáneamente lo desechará de plano.

Si el recurso fuere oscuro o irregular, requerirá al recurrente para que dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya notificado el requerimiento aclare su recurso, con el apercibimiento que en caso de que el recurrente no cumplimente en tiempo la prevención, se tendrá por no interpuesto el recurso.

La resolución que se dicte en el recurso podrá revocar, modificar o confirmar la resolución o acto recurrido.

Artículo 35. En el acuerdo que admita el recurso se concederá la suspensión de los efectos del acto impugnado

siempre que lo solicite el recurrente y lo permita la naturaleza del acto, salvo que con el otorgamiento de la suspensión se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el recurso.

Cuando la suspensión pudiera ocasionar daños o perjuicios a terceros, se fijará el monto de la garantía que deberá otorgar el recurrente para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que se causaren en caso de no obtener resolución favorable en el recurso.

Artículo 36. Para los efectos de este título, a falta de disposición expresa y en lo que no contravenga esta ley se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### TRANSITORIOS

Artículo Primero.—La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.—Se abroga la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1927; la Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 Constitucional, relativa al número de sacerdotes que podrán ejercer en el Distrito o Territorio Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1931; la Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos contra la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1926; así como el Decreto que establece el plazo dentro del cual puedan presentarse solicitudes para encargarse de los templos que se retiren del culto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1931.

Artículo Tercero.—Se derogan las disposiciones de la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, así como las contenidas en otros ordenamientos, cuando aquéllas y éstas se opongan a la presente ley.

Artículo Cuarto.—Los juicios y procedimientos de nacionalización que se encontraren pendientes al tiempo de la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán tramitándose de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940.

Artículo Quinto.—En tanto se revisa su calidad migratoria, los extranjeros que al entrar en vigor esta ley se encuentren legalmente internados en el país podrán actuar como ministros de culto, siempre y cuando las iglesias y demás agrupaciones religiosas les reconozcan ese carácter, al formular su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación o bien los ministros interesados den aviso de tal circunstancia a la misma Secretaría.

Artículo Sexto.—Los bienes inmuebles propiedad de la nación que actualmente son usados para fines religiosos

por las iglesias y demás agrupaciones religiosas, continuarán destinados a dichos fines, siempre y cuando las mencionadas iglesias y agrupaciones soliciten y obtengan en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de esta ley, su correspondiente registro como asociaciones religiosas.

Artículo Séptimo.—Con la solicitud de registro, las iglesias y las agrupaciones religiosas presentarán una declaración de los bienes inmuebles que pretendan aportar para integrar su patrimonio como asociaciones religiosas.

La Secretaría de Gobernación, en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha del registro constitutivo de una asociación religiosa, emitirá declaratoria general de procedencia, sí se cumplen los supuestos previstos por la ley. Todo bien inmueble que las asociaciones religiosas deseen adquirir con posterioridad al registro constitutivo, requerirá la declaratoria de procedencia que establece el artículo 17 de este ordenamiento.

México, D. F., 13 de julio de 1992.—Dip. Gustavo Carvajal Moreno, Presidente.—Sen. Manuel Aguilera Gómez, Presidente.—Dip. Jaime Rodríguez Calderón, Secretario.—Sen. Oscar Ramírez Mijares, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación.—Fernando Gutiérrez Barrios.—Rúbrica.

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN <sup>1</sup>

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1o. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

Artículo 2o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es proceso permanente que

<sup>1</sup> *Ibidem*, de 13 de julio de 1993.

contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o.

Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

Artículo 4o. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

Artículo 5o. La educación que el Estado imparta será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

Artículo 6o. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;

III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional —el español—, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;

V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;

VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;

IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte;

X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;

XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y

XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan —así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan—, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

I. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

II. Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el sistema educativo nacional:

I. Los educandos y educadores;

II. Las autoridades educativas;

III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;

IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;

V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y

VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

III. Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

## CAPÍTULO II

### Del federalismo educativo

#### Sección 1. De la distribución de la función social educativa

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;

V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar,

XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I. Prestar los servicios de educación inicial, básica—incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;

IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y

VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;

IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y

XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13,

Artículo 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.

Artículo 17. Las autoridades educativas, federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

## Sección 2. De los servicios educativos

Artículo 18. El establecimiento de instituciones educativas que realice el Poder Ejecutivo Federal por conducto de otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como la formulación de planes y programas de estudio para dichas instituciones, se harán en coordinación con la Secretaría. Dichas dependencias expedirán constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados.

Artículo 19. Será responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.

Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica —incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena— especial y de educación física;

II. La actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior;

III. La realización de programas, de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales.

Artículo 21. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes.

El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para

la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

Artículo 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.

Artículo 23. Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que las requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local.

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

El sostenimiento de dichas escuelas comprende la obligación patronal de proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, que no serán inferiores a las que otorgue la autoridad educativa local en igualdad de circunstancias.

La autoridad educativa local podrá celebrar con los patronos convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente artículo.

Artículo 24. Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

### Sección 3. Del financiamiento a la educación

Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse

exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Artículo 26. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que, en términos del artículo 15, estén a cargo de la autoridad municipal.

Artículo 27. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

Artículo 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

### Sección 4. De la evaluación del sistema educativo nacional

Artículo 29. Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Artículo 30. Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere.

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria.

Artículo 31. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

## CAPÍTULO III

## De la equidad en la educación

Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

II. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;

III. Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos;

IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y la secundaria;

V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos;

VI. Establecerán sistemas de educación a distancia;

VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;

VIII. Desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;

IX. Efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos;

X. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;

XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;

XII. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior, y

XIII. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden

en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Artículo 34. Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.

La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

Artículo 35. En el ejercicio de su función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas.

Artículo 36. El Ejecutivo Federal, el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos, podrán celebrar convenios para coordinar las actividades a que el presente capítulo se refiere.

## CAPÍTULO IV

## Del proceso educativo

## Sección I. De los tipos y modalidades de educación

Artículo 37. La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.

El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Artículo 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

Artículo 39. En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, también podrá impartirse educación con programas o contenidos particulares para atender dichas necesidades.

Artículo 40. La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

Artículo 41. La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como

a aquéllos con aptitudes sobresalientes. Procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

Artículo 42. En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.

Artículo 43. La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social.

Artículo 44. Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante exámenes parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64.

Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos.

El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.

Quienes participen voluntariamente brindando asesoría en tareas relativas a esta educación tendrán derecho, en su caso, a que se les acredite como servicio social.

Artículo 45. La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas —intermedios o terminales— de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos.

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, determinarán los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares. Los certificados, constancias o diplomas serán otorgados por las instituciones públicas y los particulares que señalen los lineamientos citados.

En la determinación de los lineamientos generales antes citados, así como en la decisión sobre los servicios de formación para el trabajo a ser ofrecidos, las autoridades competentes establecerán procedimientos que permitan considerar las necesidades, propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos, a nivel nacional, local e incluso municipal.

Podrán celebrarse convenios para que la formación para el trabajo se imparta por las autoridades locales, los ayuntamientos, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patrones y demás particulares.

La formación para el trabajo que se imparta en términos del presente artículo será adicional y complementaria a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 46. La educación a que se refiere la presente sección tendrá las modalidades de escolar, no escolarizada y mixta.

#### Sección 2. De los planes y programas de estudio

Artículo 47. Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.

En los planes de estudio deberán establecerse:

I. Los propósitos de formación general y, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;

II. Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;

III. Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

IV. Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple con los propósitos de cada nivel educativo.

En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencia sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.

Artículo 48. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.



Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72.

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que —sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados— permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados.

Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa.

Artículo 49. El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas.

Artículo 50. La evaluación de los educandos comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y, en su caso, a los padres de familia o tutores, los resultados y calificaciones de los exámenes parciales y finales, así como, de haberlas, aquellas observaciones sobre el desempeño académico de los propios educandos que permitan lograr mejores aprovechamientos.

### Sección 3. Del calendario escolar

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

La autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior.

Artículo 52. En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de estudio aplicables.

Las actividades no previstas en los planes y programas de estudio, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido o, en su caso, ajustado el correspondiente calendario escolar. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios y si no implican incumplimiento de los planes y programas ni, en su caso, del calendario señalado por la Secretaría.

De presentarse interrupciones por caso extraordinario o fuerza mayor, la autoridad educativa tomará las medidas para recuperar los días y horas perdidos.

Artículo 53. El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

El calendario aplicable en cada entidad federativa deberá publicarse en el órgano informativo oficial de la propia entidad.

## CAPÍTULO V

### De la educación que impartan los particulares

Artículo 54. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos.

La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refieren, al sistema educativo nacional.

Artículo 55. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

I. Con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación y, en su caso, satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;

II. Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Artículo 56. Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo publicarán, oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión en dicha lista de las instituciones a las que otorguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos.

Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó.

Artículo 57. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley;

II. Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes;

III. Proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado;

IV. Cumplir los requisitos previstos artículo en el 55, y

V. Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Artículo 58. Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos.

Para realizar una visita de inspección deberá mostrarse la orden correspondiente expedida por la autoridad competente. La visita se realizará en el lugar, fecha y sobre los asuntos específicos señalados en dicha orden. El encargado de la visita deberá identificarse adecuadamente.

Desahogada la visita, se suscribirá el acta correspondiente por quienes hayan intervenido y por dos testigos. En su caso, se hará constar en dicha acta la negativa del visitado de suscribirla sin que esa negativa afecte su validez. Un ejemplar del acta se pondrá a disposición del visitado.

Los particulares podrán presentar a las autoridades educativas documentación relacionada con la visita dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la inspección.

Artículo 59. Los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contarán con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42 así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

## CAPÍTULO VI

### De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos

Artículo 60. Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República.

Las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes. Dichos certificados, constancias, diplomas, títulos y grados tendrán validez en toda la República.

La Secretaría promoverá que los estudios con validez oficial en la República sean reconocidos en el extranjero.

Artículo 61. Los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional podrán adquirir validez oficial, mediante su revalidación, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema.

La revalidación podrá otorgarse por niveles educativos, por grados escolares, o por asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

Artículo 62. Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional podrán, en su caso, declararse equivalentes entre sí por niveles educativos, grados escolares, asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

Artículo 63. La Secretaría determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a que se ajustarán la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes.

La Secretaría podrá revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos a los mencionados en la fracción V del artículo 13.

Las autoridades educativas locales otorgarán revalidaciones y equivalencias únicamente cuando estén referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias.

Las revalidaciones y equivalencia otorgadas en términos del presente artículo tendrán validez en toda la República.

Artículo 64. La Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral.

El acuerdo secretarial respectivo señalará los requisitos específicos que deban cumplirse para la acreditación de los conocimientos adquiridos.

## CAPÍTULO VII

### De la participación social en la educación

#### Sección I. De los padres de familia

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

II. Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacio-

nado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución;

III. Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;

IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejeros de participación social a que se refiere este capítulo, y

V. Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen.

Artículo 66. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Hacer que sus hijos, o pupilos, menores de edad, reciban la educación primaria y la secundaria;

II. Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos, y

III. Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen.

Artículo 67. Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto:

I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;

II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles;

III. Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar;

IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores, e

V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos.

Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

## Sección 2. De los consejos de participación social

Artículo 68. Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Artículo 69. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y

representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica.

Artículo 70. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la

obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación.

En el Distrito Federal los consejos se constituirán por cada delegación política.

Artículo 71. En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

Este consejo promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Artículo 72. La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Artículo 73. Los consejos de participación social a que se refiere esta sección se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas.

### Sección 3. De los medios de comunicación

Artículo 74. Los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el artículo 7o.; conforme a los criterios establecidos en el artículo 8o.

## CAPÍTULO VIII

### De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo

#### Sección 1. De las infracciones y las sanciones

Artículo 75. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;

II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

III. Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

IV. No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria;

V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

VI. Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos;

VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;

VIII. Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos;

IX. Efectuar actividades que, pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos;

X. Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento;

XI. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna, e

XII. Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella.

Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

Artículo 76. Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con:

I. Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia, o

II. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.

La imposición de la sanción establecida en la fracción II no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa.

Artículo 77. Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:

I. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

II. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e

III. Impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.

Artículo 78. Cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio, o que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del presunto infractor para que, dentro de un plazo de quince días naturales, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos.

La autoridad dictará resolución con base en los datos aportados por el presunto infractor y las demás constancias que obren en el expediente.

Para determinar la sanción se considerarán las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socio-económicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

Artículo 79. La negativa o revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.

El retiro del reconocimiento de validez oficial se referirá a los estudios que se impartan a partir de la fecha en que se dicte la resolución. Los realizados mientras que la institución contaba con el reconocimiento, mantendrán su validez oficial.

La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios a los educandos.

En el caso de autorizaciones, cuando la revocación se dicte durante un ejercicio lectivo, la institución podrá seguir funcionando, a juicio y bajo la vigilancia de la autoridad, hasta que aquél concluya.

## Sección 2. Del recurso administrativo

Artículo 80. En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el interesado interponga el recurso, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

Asimismo, podrá interponerse dicho recurso cuando la autoridad no dé respuesta en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios.

Artículo 81. El recurso se interpondrá, por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder la solicitud correspondiente.

La autoridad receptora del recurso deberá sellarlo o firmarlo de recibido y anotará la fecha y hora en que se presente

y el número de anexos que se acompañe. En el mismo acto devolverá copia debidamente sellada o firmada al interesado.

Artículo 82. En el recurso deberán expresarse el nombre y el domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios; así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados, la autoridad educativa podrá declarar improcedente el recurso.

Artículo 83. Al interponerse el recurso podrá ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, y acompañarse con los documentos relativos. Si se ofrecen pruebas que requieran desahogo, se abrirá un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para tales efectos. La autoridad educativa que esté conociendo del recurso podrá allegarse los elementos de convicción adicionales que considere necesarios.

Artículo 84. La autoridad educativa dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, a partir de la fecha:

I. Del acuerdo de admisión del recurso, cuando no se hubiesen ofrecido pruebas o las ofrecidas no requieran plazo especial de desahogo, y

II. De la conclusión del desahogo de las pruebas o, en su caso, cuando haya transcurrido el plazo concedido para ello y no se hubieren desahogado.

Las resoluciones del recurso se notificarán a los interesados, o a sus representantes legales personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Artículo 85. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas.

Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones no pecuniarias, la suspensión sólo se otorgará si concurren los requisitos siguientes:

I. Que lo solicite el recurrente;

II. Que el recurso haya sido admitido;

III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta Ley, y

IV. Que no ocasionen daños o perjuicios a los educandos o terceros en términos de esta Ley.

## TRANSITORIOS

Primero.—La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo.—Se abrogan la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1973; la Ley del Ahorro Escolar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 1945; la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1975.

Se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Tercero.—Las disposiciones normativas derivadas de las leyes mencionadas en el artículo segundo anterior se seguirán aplicando, en lo que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley.

Cuarto.—El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

Quinto.—Los servicios para la formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán, además de las finalidades previstas en el artículo 20 de la presente

Ley, la de regularizar, con nivel de licenciatura, a maestros en servicio que por cualquier circunstancia tengan un nivel de estudios distinto de dicho nivel.

Sexto.—Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical, en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley.

México, D.F., a 9 de julio de 1993.—Dip. Juan Ramiro Robledo Ruiz, Presidente.—Sen. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente.—Dip. Luis Moreno Bustamante, Secretario.—Sen. Ramón Serrano Ahumada, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de julio de 1993.—El Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

#### 4. REFORMA EDUCATIVA AL ARTÍCULO 3o. Y 31, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN. 5 DE MARZO DE 1993\*

Decreto que declara reformados los Artículos 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

##### DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos tercero y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.—Se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará

en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos:

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación

\* *Diario Oficial* de 5 de marzo de 1993.

primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos—incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán;

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden

con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II a IV...

#### TRANSITORIO

ÚNICO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 3 de marzo de 1993.—Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente.—Sen. María Elena Chapa Hernández, Secretaria.—Dip. Juan Luis Calderón Hinojosa, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de marzo de mil novecientos noventa y tres.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido.—Rúbrica.



5. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE MONOPOLIOS,  
UN BANCO CENTRAL AUTÓNOMO Y OTROS  
20 DE AGOSTO DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declaran reformados los Artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.—Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recorren en su orden los actuales párrafos sexto a décimo para pasar a ser octavo a duodécimo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo del propio artículo, para quedar como sigue:

Artículo 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; ferrocarriles; y las actividades

que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no reenumerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Artículo Segundo.—Se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

---

\* *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1993.

Artículo 73...

I a IX...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XXX...

Artículo Tercero.—Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

ARTÍCULO 123...

B...

I a XIII...

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV...

## TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. En tanto se expide la ley del banco central, reglamentaria del artículo 28 de esta Constitución, continuará en vigor la Ley Orgánica del Banco de México.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 18 de agosto de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Idolina Moguel Contreras, Secretaria.—Dip. María Luisa Urrecha Beltrán, Secretaria.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

6. REFORMA AL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN.  
20 DE AGOSTO DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara adicionada la fracción III del Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se adiciona la fracción III del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 82.—  
I y II...

III... La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV a VII...

TRANSITORIO

Único.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 18 de agosto de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Idolina Moguel Contreras, Secretaria.—Dip. Ma Luisa Urrecha Beltrán.—Secretaria.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

---

\* *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1993.



7. REFORMA A LOS PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO.  
ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN.  
3 DE SEPTIEMBRE DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su

encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El Segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril de mismo año...

TRANSITORIOS

Primero.—El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo.—El período ordinario correspondiente a noviembre y diciembre del año de 1993 y los períodos ordinarios correspondientes al año de 1994, se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del decreto de reformas publicado el 7 de abril de 1986.

Tercero.—A partir del 15 de marzo de 1995 los períodos de sesiones ordinarias se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente Decreto.

Cuarto.—Los diputados que se elijan a la LVI legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997.

Quinto.—Los senadores que se elijan a las LVI y LVII legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000.

Los Senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 2 de septiembre de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.—Dip. Juan Campos Vega, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

\* *Diario Oficial* de 3 de septiembre de 1993.

Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del

mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres.—El Secretario de Gobernación. José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

8. REFORMA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.  
ARTÍCULOS 41, 54, 56, 60, 63, 74 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN.  
3 DE SEPTIEMBRE DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados declara reformados los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.—Se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la adición de un párrafo sexto; los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafo séptimo, octavo, noveno y décimo: se modifica y se recorre en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo décimo primero; se deroga el actual párrafo décimo primero y se adicionan los párrafos décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo; se recorre el actual párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo; y se adicionan

los párrafos décimo noveno y vigésimo en los siguientes términos:

Artículo 41...

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnada.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal

\* *Diario Oficial* de 3 de septiembre de 1993.

y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los cuatro miembros de la Judicatura Federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzará la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría, simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

Artículo Segundo.—se reforman y adicionan los artículos 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100 para quedar en los siguientes términos:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I...

II...

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho

a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

Artículo 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distrito electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Artículo 74. son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable;



II a VIII...

Artículo 100. Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, las concederá el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en sus recesos, con la de la Comisión Permanente, salvo en los casos previstos en los párrafos dieciséis y diecinueve del artículo 41 de esta Constitución. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

#### TRANSITORIOS

Artículo Primero.—El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo.—Permanecerán en sus cargos los actuales Magistrados del Tribunal Federal Electoral electos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 1990.

Artículo Tercero.—En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

En la elección federal de 1997, se elegirá a la Legislatura LVII un Senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la

señalada Legislatura. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

Artículo Cuarto.—Los Diputados Federales a la LVI Legislatura durarán en su encargo del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha en que concluya la citada legislatura.

Artículo Quinto.—La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991. Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distrito uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990.

Artículo Sexto.—Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 2 de septiembre de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.—Dip. Juan Campos Vega, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres. El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbricas.



9. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 16, 19, 20 Y 119, Y DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL.  
3 DE SEPTIEMBRE DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 16, 19, 20 y 119 y derogada la fracción XVIII del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan

datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En otra orden de cateo, sólo...

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos hora, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan

\* *Diario Oficial* de 3 de septiembre de 1993.

probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculcado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltrato... .

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculcado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;

El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso;

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III...

IV. Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra;

V. a VII...

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X...

Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes esta-

blezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

Artículo 107...

XVIII. Se deroga.

Artículo 119. Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

## TRANSITORIOS

Primero.—El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguientes de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio.

Segundo.—Lo previsto en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 20 Constitucional del presente Decreto, entrará en vigor al año contado a partir de la presente publicación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 2 de septiembre de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.—Dip. Juan Campos Vega, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres.—El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

10. REFORMA AL DISTRITO FEDERAL, AL CONGRESO Y AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ARTÍCULOS 51, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; A LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO QUINTO; 76, FRACCIÓN IX Y 119 DE LA CONSTITUCIÓN.  
25 DE OCTUBRE DE 1993\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al Artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción 1-B; 105, y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. a III...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V...

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos “sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que

\* *Diario Oficial* de 25 de octubre de 1993.

en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyos efectos el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. a XXIX-G...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyen Tribunales de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

I. a III...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a VIII...

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito en los supuestos previstos en esta Constitución;

X...

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I...

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. a IX...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. a XVI...

XVII. Se deroga

XVIII. a XX...

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. a V...

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

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 a las bases siguientes:

I. a VII...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b)...

IX. a XVIII...

## TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia

exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución.

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio

de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismo requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetara a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para tender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de

la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie soli-

cidad del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal;

e) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirá para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o



decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

V. El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombra, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VI. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada Magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VII. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

VIII. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

#### TRANSITORIOS

Primero.—El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

Segundo.—La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el período noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Tercero.—La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el período que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

Cuarto.—A partir del 15 de marzo de 1995, los períodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

Quinto.—El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad

de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Sexto.—Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

Séptimo.—Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

Octavo.—Las iniciativas de leyes de ingresos y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Noveno.—En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

Décimo.—En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Décimo primero.—El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 20 de octubre de 1993.—Sen. Emilio M. González, Presidente.—Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.—Dip. Ma. Luisa Urrecha Beltrán, Secretaria.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.—Rúbrica.

## 11. REFORMA A VARIOS PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN. 19 DE ABRIL DE 1994\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.—Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos...

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes...

### TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

---

\* *Diario Oficial* de 19 de abril de 1994.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 15 de abril de 1994.—Dip. Ma. de los Ángeles Moreno Uriegas, Presidenta.—Dip. Francisco José Paoli Bolio, Secretario.—Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.—Rúbrica.

## 12. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 28 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN 1o. DE JULIO DE 1994\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### DECRETO

El Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformada la fracción I del Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente decreto.

Artículo Único.—Se modifica el artículo 82 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 82...

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II a VII...

### TRANSITORIO

Artículo Único.—El presente Decreto entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

México, D.F., a 28 de junio de 1999.—Sen. Ricardo Monreal Avila, Presidente.—Dip. Javier Colorado Pulido, Presidente.—Sen. Oscar Ramírez Mijares, Secretario.—Dip. José Raúl Hernández Avila, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.—Rúbrica.

---

\* *Diario Oficial* de 1o. de julio de 1994.



### III

## ESCRITOS DIVERSOS





## EL INICIO DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL EN 1988

El cuidadoso estudio realizado por Enrique Krauze expone que la lucha para suceder al Presidente Miguel de la Madrid fue muy intensa. Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, tenía varios opositores, como Manuel Bartlett —secretario de Gobernación—, Alfredo del Mazo —secretario de Minas, Energía e Industria Paraestatal— y otros más.<sup>1</sup>

El 4 de octubre de 1987 el presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, anunció a Carlos Salinas que a nombre del Presidente de la República y del suyo propio, era el candidato oficial a la sucesión presidencial. El ambiente económico no era propicio debido a la devaluación y a la fuerte caída de la Bolsa de Valores. Es por eso que su campaña se dificultó y en ocasiones sólo recibía quejas y abucheos.<sup>2</sup>

Durante su campaña Salinas tuvo dos fuertes opositores: Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional, y Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional. Cárdenas recibió el apoyo de Heberto Castillo, que declinó a su favor su candidatura por el Partido Mexicano Socialista. Clouthier, asimismo, tenía un gran apoyo en el Norte del país, y fue ovacionado en Jalisco, Nuevo León y Yucatán.<sup>3</sup>

El 6 de julio de 1988 la mayoría de los votos captados en el Distrito Federal y el Estado de México favorecían a

Cárdenas, sin embargo, el secretario de Gobernación anunció que el sistema de cómputo se “había caído”. Una semana después se dio el aviso oficial de que el PRI había ganado con el 50% de votos, mientras que Cárdenas sólo tenía el 31% y Clouthier el 17%.<sup>4</sup>

El descontento fue general y las elecciones no convencieron a nadie. Clouthier hizo mítines y marchas contra el fraude electoral, y lo mismo hizo Cárdenas con enormes manifestaciones. Sin embargo, el 1o. de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como Presidente de la República.<sup>5</sup>

En una entrevista hecha a Rodolfo González Guevara, quien fuera diputado, subsecretario de Gobernación y embajador de México en España, reconoció que era necesario reformar al Partido Revolucionario Institucional, para lo cual se necesitaban dos cosas: la voluntad política del Presidente como jefe del partido y una base de militantes que hicieran posible el cambio. Sin embargo, había que defender al partido a toda costa y era indispensable un Ejecutivo fuerte que dominara al Congreso y que tuviera una “influencia decisiva sobre la composición de la Corte. Aunque no la domine, el Presidente propone al Senado los nombramientos de los Ministros. Toda proposición del Presidente es aceptada, prácticamente es una designación del Presidente”.<sup>6</sup>

Además —dijo González Guevara— la fractura está en el PRI, ahí está el problema. El PRI debe aportarle fuerza popular y política al Presidente de la República, pero cada día aporta menos.<sup>7</sup>

Juan José Hinojosa —del Partido Acción Nacional— manifestó que los candidatos a la Presidencia de la República visitaron al secretario de Gobernación por la noche del 6 de julio, para protestar sobre irregularidades serias que distorsionaban y ensombrecían el resultado final... Las noticias de la

---

<sup>1</sup> Krauze, Enrique, *El sexenio de Carlos Salinas*, Editorial Clío, México, 1999, p. 20.

<sup>2</sup> Krauze, *op. cit.*, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 28.

<sup>6</sup> *Revista Proceso*, 4 de julio de 1988.

<sup>7</sup> *Idem*.

mañana prepararon el escenario para el gran final y un discurso del licenciado Salinas de Gortari, a las 9 de la noche, en el que daba la noticia de su aceptación del triunfo fue definitivo para que no hubiera dudas.<sup>8</sup>

Por otra parte, fue publicado que existió un doble juego de Joaquín Hernández Galicia, “La Quina”: los petroleros estuvieron con el candidato priísta Carlos Salinas de Gortari a la hora de los mítines y de las concentraciones masivas, pero en las votaciones optaron por Cuauhtémoc Cárdenas. En las zonas petroleras fue contundente el triunfo del Frente Democrático Nacional.

“La Quina” nunca ocultó su relación con el hijo de quien expropió la industria petrolera y la utilizó en sus enfrentamientos con el Gobierno. Por eso fue que en la propia Torre de PEMEX se notaba la propaganda cardenista.<sup>9</sup>

En relación a la Suprema Corte, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, acordó demandar, ante el Congreso de la Unión, el 13 de julio de 1988, que fuese instruido juicio político a la Ministra Irma Cué por hacer política partidista desde el Poder Judicial.

El Licenciado Javier Quijano Baz, presidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, declaró que en un Estado de derecho la división de poderes es el valor más relevante y que en abierta manifestación partidista o en una muestra de un profundo desconocimiento de la ley, la licenciada Irma Cué Sarquís viuda de Duarte comprometió sus “conocimientos, disponibilidad profesional y colaboración efectiva” a favor de Carlos Salinas de Gortari, aunque con esto violara la propia Constitución en su artículo 101.

Impugnada desde su nombramiento como Ministra de la Corte, Irma Cué, suscribió el 2 de julio, un desplegado eminentemente político, en su carácter de secretaria de Acción Social y Cultural de la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, en el que se expresaba adhesión al candidato del PRI a la Presidencia.

La Barra de Abogados y algunos prominentes juristas, de inmediato se pronunciaron contra la Ministra, la cual, en abierta actitud partidaria, apareció el jueves 7 de julio en la explanada del PRI junto con los jefes del partido, para celebrar anticipadamente el triunfo salinista.

El presidente de la Barra de Abogados dijo a *Proceso* que la actitud de la Ministra viola los principios básicos del Estado de derecho en que vivimos. “Es obligación de los Ministros de la Corte, dijo, mantenerse al margen de todo proselitismo político y de toda participación activa en una campaña electoral. Y con su actitud lo que está poniendo en juego es la autonomía e independencia del Poder Judicial”.<sup>10</sup>

“México está viviendo un periodo de transición democrática con un proceso semejante al que vivieron Brasil, Portugal y España, los cuales, gradualmente pasaron de un régimen dictatorial a una democracia”, afirmó Octavio Paz, al analizar las recientes elecciones realizadas. En declaraciones

a O’ Estado, Paz destacó que a raíz del crecimiento de la oposición y también de las denuncias de fraude, el nuevo presidente Carlos Salinas de Gortari asumirá el poder con menos autoridad, lo cual no conviene al país.

“El gran desafío del nuevo gobierno será obtener autoridad plena para realizar las reformas política, económica y cultural que México necesita para transformarse en una democracia moderna”, afirmó el autor de *El laberinto de la soledad*, en una entrevista con O’ Estado de S. Paulo.

Al comparar el actual momento político mexicano con los procesos de apertura política que ocurrieron en Brasil, España y Portugal, Paz destacó que en todos los casos la transición a un sistema democrático ocurrió de manera pacífica y gradual, a través de un parlamento más fuerte y más crítico, y de una prensa libre. Según él, la única diferencia de este proceso es que Brasil, Portugal y España llegaron a la democracia después de una dictadura militar, mientras que en México no se puede afirmar que exista una dictadura.

“Empero, tampoco podemos decir que aquí haya una democracia. Vivimos una situación peculiar con el predominio de un partido único”, dijo.

Después de afirmar que en estas elecciones los mexicanos tuvieron plena libertad para votar, y que votaron en paz, el escritor destacó que no estaba en condiciones de juzgar si hubo fraude o no; resaltó, empero, que las acusaciones de fraude por la oposición son la mayor debilidad del gobierno mexicano que “por falta de madurez política perdió su credibilidad hace algún tiempo en las elecciones realizadas en Chihuahua y Sinaloa”. Estos dos Estados, situados al norte del país, llegaron al borde de la violencia dos años atrás, cuando en las elecciones para gobernadores el PRI declaró su victoria a pesar de las vehementes protestas y violentas manifestaciones del Partido Acción Nacional (PAN), el cual estaba convencido de su triunfo.

Estas elecciones debilitaron mucho la imagen del gobierno mexicano y de su partido.

A pesar de las acusaciones de fraude, Paz resaltó que la oposición obtuvo una votación significativa en estas elecciones lo que, según él, abre el camino para una transición hacia la democracia.

“Lo que ésta ocurriendo en México confirma lo que algunos pocos intelectuales mexicanos venían diciendo con insistencia: que el México posrevolucionario estaba viviendo un periodo de inmovilismo y que esta situación debería dar lugar a un proceso de transición democrático con el fin de terminar con un sistema de partido único. Estas previsiones están siendo cumplidas. Estamos entrando en una nueva etapa política, tal vez no con la rapidez que queríamos, pero yo soy optimista”, destacó.

Después de destacar que con este proceso México está caminando hacia una democracia moderna, Paz subrayó que la modernización política —que se da a través del pluralismo y de una mayor participación de la oposición— no lo es todo. “También es necesario disminuir la presencia del Estado en el campo económico y cultural”, —dijo— resaltando que la vieja burocracia del sistema mexicano es la que representa el mayor obstáculo para la transición democrática “que es lo que también ocurre en la Unión Soviética”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Revista Proceso*, 11 de julio de 1988.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 25 de julio de 1988.

<sup>10</sup> *Ibidem*, 1 de agosto de 1988.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 25 de julio de 1988.

## CUMPLE LA SUPREMA CORTE CON PROTEGER AL PUEBLO ANTES QUE INTERPRETAR LEYES\*

Carlos del Río Rodríguez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
(Fragmento)

A 25 meses de que entraron en vigor las reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo, ¿cuál ha sido el resultado de dichas reformas?

Es indudable que todo sistema nuevo presenta problemas para su debida implantación. El nuevo reparto de competencias entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte no es una excepción. El Constituyente Permanente y, en especial la Suprema Corte de Justicia, han sido objeto de las críticas más variadas y disímboles. Vamos a referirnos, en primer término, a algunas de esas críticas.

a) Se ha dicho, con insistencia, que la Suprema Corte ha abandonado su papel de intérprete último y definitivo de las leyes y las controversias.

Es cierto, parcialmente. La Suprema Corte ya no decidirá en definitiva, hasta el asunto más intrascendente que se halla en el país, no importa de dónde o quién lo promueva. Ahora sólo resuelve los asuntos de mayor trascendencia, como son el de determinar si las leyes federales o estatales son constitucionales; las contradicciones que se susciten entre fallos de diferentes Tribunales Colegiados; o, en su caso, si un amparo es de tal entidad o trascendencia, que la Suprema Corte deba ejercer su facultad de atracción para abocarse al conocimiento del asunto.

Aún así, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte en 1988 recibieron 5,082 asuntos y durante 1989 recibieron 5,632 negocios. Si la Suprema Corte aún conociera de todos los asuntos que eran de su competencia en 1952 o en 1969, no podría con la carga de trabajo y habría un rezago que, entonces sí, sería objeto de críticas justificadas.

b) Se afirma, con insistencia, que el nuevo reparto de competencias ha fomentado un cúmulo de fallos contradictorios sobre la misma materia o en asuntos idénticos.

No obstante que muchos maestros universitarios y abogados postulantes reiteradamente hacen esta crítica, confieso desconocer ese “cúmulo” de fallos contradictorios. Es más, los mismos críticos nunca se han referido a casos concretos que pudieran ser sustento de sus críticas.

Por otra parte, la Suprema Corte está haciendo uso de los instrumentos que la ciencia moderna ha puesto a su alcance, como son las computadoras y los faxes, precisamente para descubrir las contradicciones, denunciarlas y fijar el criterio jurisprudencial obligatorio que deba prevalecer.

c) Algunos litigantes dicen que los Magistrados de Circuito son presionados por los gobernadores de los Estados y que, en ocasiones, acceden a las peticiones de los ejecutivos locales.

Tampoco conozco un hecho real y efectivo de que eso haya acontecido. Invito a todos a que denuncien a cualquier funcionario judicial federal que, apartándose de su deber y de la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, dicte un fallo obedeciendo a una “consigna” u orden de algún funcionario federal o estatal, y en eso incluyo a los Ministros de la Suprema Corte.

Ahora veamos los aspectos más importantes de la reforma constitucional que entró en vigor el 15 de enero de 1988:

a) En primer término, se ha acercado la Justicia Federal a todos los mexicanos, sin importar dónde radican. Hay en la actualidad 21 Circuitos, de manera que quitando a la ciudad de México existen Tribunales Colegiados y Unitarios, en 20 ciudades del país: desde Toluca, Ciudad Victoria y Monterrey, hasta Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez; desde Hermosillo, Mazatlán, Guadalajara y Chilpancingo, hasta Veracruz y

---

\* *Excelsior*, 3 de abril de 1990.

Villahermosa. Piénsese que existen Tribunales Colegiados y Unitarios en Mexicali y en Mérida, o sea, de extremo a extremo del país; una distancia superior a la que existe entre Madrid y Moscú.

b) La Justicia Federal, ahora sí, cumple el postulado del artículo 17 constitucional, de ser pronta y expedita.

c) La Suprema Corte, sin tener que desempeñar funciones de tribunal revisor o de tribunal de casación de todos los asuntos que existen y se dilucidan en el país, pronto estará al corriente y está cumpliendo cabalmente con su alta misión de ser el único intérprete de la Constitución.

Quiero hacerles partícipes de algunos datos estadísticos: durante 1988 los Tribunales Colegiados de todo el país recibieron: 59,304 negocios judiciales y en 1989 recibieron 59,024. Es decir, en esos dos años recibieron 118,328 asuntos, pero se despacharon 119,660, o sea, el despacho fue mayor que el ingreso.

Pensar que la Suprema Corte hubiera podido despachar, ya no dijéramos 119,660 asuntos en dos años, sino 18,000, es una verdadera quimera; de manera que si aún conociera de los asuntos que actualmente son de la competencia de los Tribunales Colegiados, a estas fechas tendríamos ¡un rezago de más de 100,000 negocios!

Las cifras que acabo de exponerles son más elocuentes que cualquier comentario o contestación a las críticas que se nos hacen.

¿Hacia dónde va el Poder Judicial y la Suprema Corte? Sólo el tiempo lo dirá. Sí creo que la transformación sólo se ha iniciado. La reforma de 1988 no es la final ni la definitiva. Estoy convencido que estamos en una época de transición, pero eso sí, la labor que se está haciendo a nivel de interpretación constitucional es la más importante y la más abundante de los últimos 50 años.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. FUENTES PRIMARIAS

#### A) ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

*Archivo Central de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (A.C.S.C.J.N.)*, México, D.F.

*Biblioteca “Miguel Lerdo de Tejada”*, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, D.F.

*Biblioteca “Ministro Silvestre Moreno Cora”*, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, D.F.

*Dirección de Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, D.F.

*Hemeroteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, D.F.

#### B) LIBROS Y FOLLETOS

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1989*, México, Mayo Ediciones, 1989, 5 vols.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Carlos del Río Rodríguez, al terminar el año de 1990*, México, Editorial Themis, 1990, 1 vol.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1991*, México, Editorial Themis, 1991, 1 vol.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1992*, México, Editorial Themis, 1992, 1 vol.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1993*, México, Editorial Themis, 1993, 1 vol.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1994*, México, Editorial Themis, 1994, 1 vol.

#### C) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995, 7 tomos.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomos: 1-84 (de febrero de 1988 a diciembre de 1994), México, Editorial Themis, 1988-1994, 84 tomos.

*Jurisprudencia por Contradicción de Tesis*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995, 7 tomos.

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época*, Tomos: I-XIV (de enero de 1988 a diciembre de 1994), México, Editorial Themis, 1988-1994, 45 vols.

#### D) PERIÓDICOS Y REVISTAS

*Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 1988- 1994.

*Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 1988-1994.

*Diario Oficial de la Federación*, 1988-1994.

*Excélsior*, 1988-1994.

*La Jornada*. 1988-1994.

*Proceso*, 1988-1994.

*El Universal*, 1988-1994.

*Nexos*, 1988-1994.

## II. FUENTES SECUNDARIAS

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). CCH Internacional Vol. 1, 1990.

Aguilar Camín, Héctor, *La tragedia de Colosio*, México, Alfaguara, 2004.

Cabrera, Lucio, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002

\_\_\_\_\_ *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente de la República Adolfo López Mateos (1959-1964)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002.

\_\_\_\_\_ *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2003.

\_\_\_\_\_ *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1971-1976)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.  
77-82, 2004.

\_\_\_\_\_ *La Suprema Corte de Justicia de la durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1977-1982)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.

\_\_\_\_\_ *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.

\_\_\_\_\_ *Los Tribunales Colegiados de Circuito*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

BLD/INTAL *La dimensión jurídica de la integración*. Buenos Aires, 1973.

Cruz Miramontes, Rodolfo, *Panorama jurídico del Tratado del Libre Comercio*, México, Universidad Iberoamericana, 1993.

García Oroza, Luis Alberto, *El Salinato y su saldo*, México, Edamex, 1995.

González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Krauze, Enrique, *El sexenio de Carlos Salinas*, México, Editorial Clío, 1999.

Loeza, Soledad (coordinadora), *Gran Historia de México. El siglo XX mexicano*, México, Planeta de Agostini-CONCULTA-INAH, 2002, tomo V.

\_\_\_\_\_ *El Partido Acción Nacional: La Larga Marcha (1939-1994). Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Pereznieto Castro, Leonel, *El TLC: Una introducción*, Hermosillo [Sonora], Universidad de Sonora, 1992.

Romero Jacobo, César, *Marcos ¿un profesional de la esperanza?*, México, Editorial Planeta, 1994.

\_\_\_\_\_ *Los Altos de Chiapas. La voz de las armas*, México, Editorial Planeta, 1994.

Sánchez Medal, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 1997.

Siqueiros, José Luis, *Disposiciones institucionales y procedimientos de solución de controversias en el TLC*. En *Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio II*. UIA. México, 1993.

Silva Barros, Javier, *Régimen legal de los acuerdos de complementación en la ALALC. Derecho de la integración*. INTAUBID, No. 5, 1969.

TLCAN. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1992. Dos Tomos.

Trejo Delarbre, Raúl *et alli*, *Chiapas: la guerra de las ideas*, México, Editorial Diana, 1994.

Vázquez Pando, Fernando, *Algunos aspectos constitucionales del TLC*. En *Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio II*". UIA. México. 1993.

Zamora Pierce, Jesús, *Garantías y Proceso Penal*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 1996.

### III. PÁGINAS WEB

Cámara de Diputados

<http://www.cddhcu.gob.mx>

Cámara de Senadores

<http://www.semadp.gob.mx>

Secretaría de Gobernación

<http://www.segob.gob.mx>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación-Intranet

<http://cgcstdsql/leyesfederales/princpag.asp>



Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en junio de 2005 en los talleres de XXXXXX X XXXXXX XXXXXX XXXXXX, S.A. de C.V. Se utilizaron tipos Times New Roman de 9, 10, 12 y 23 puntos. La edición consta de 2,500 ejemplares impresos en papel cultural de 90 grs.

La digitalización de esta obra estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

