

# EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL PODER JUDICIAL

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve relación de antecedentes históricos.* III. *Las relaciones del Poder Judicial con el Ejecutivo Federal durante el régimen del general Díaz.* IV. *El reforzamiento de la Independencia judicial en el Constituyente de Querétaro.* V. *El Poder Judicial, el Ejecutivo Federal y el constitucionalismo social.* VI. *Las reformas constitucionales de 1928 y 1934.* VII. *La autonomía de los tribunales administrativos.* VIII. *El Ministerio Público y el Poder Judicial.* IX. *Las facultades judiciales y jurisdiccionales del Ejecutivo Federal y en especial del presidente de la República.* X. *Las reformas constitucionales de 1987 sobre el Poder Judicial.* XI. *La autonomía económica.* XII. *La Suprema Corte como tribunal constitucional.* XIII. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

1. En este breve y superficial estudio pretendemos examinar las relaciones que se han desarrollado entre el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, que no siempre han sido equilibradas ni pacíficas, pero que han evolucionado de una dependencia bastante estrecha de los jueces y tribunales al propio Ejecutivo, hasta lograr una paulatina independencia que tiende a transformarse en una autonomía cada vez más vigorosa, en particular de los tribunales federales y muy recientemente también se han establecido las bases para lograr la autonomía de los tribunales locales respecto de los gobernadores de los estados

2. Esta no es una situación peculiar del ordenamiento mexicano sino que se ha presentado en casi todos los países latinoamericanos, en los cuales ha predominado la tradición del caudillismo y de los gobiernos militares, los que han suprimido cualquier intento de independencia judicial, como también lo han hecho con el órgano Legislativo, no obstante que formalmente se ha postulado, casi como un dogma, en las constituciones latinoamericanas, el principio de la división de los poderes.

3. Por otra parte, debemos tomar en cuenta, como aspectos peculiares del constitucionalismo mexicano, dos fenómenos eviden-

tes: el primero de ellos es la influencia del modelo de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial norteamericano en nuestros tribunales federales a partir del artículo 123 de la Constitución Federal de 1824, no obstante que se han desarrollado en forma diversa. Inclusive, en la reforma constitucional de 1928, que comentaremos más adelante (ver *supra* párrafos 56-59), se modificó el sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para adoptar el establecido en la carta federal norteamericana, con resultados muy diversos en la práctica.

4. Por este motivo, el insigne jurista mexicano Antonio Carrillo Flores, desafortunadamente desaparecido hace poco tiempo, en un estudio muy penetrante de carácter comparativo entre las dos supremas cortes, la mexicana y la de los Estados Unidos, señaló acertadamente esta confrontación con la frase: "Orígenes semejantes, caminos diferentes".<sup>1</sup>

5. El otro sector peculiar del Poder Judicial Federal mexicano, que también ha influido como el anteriormente señalado en las relaciones con el Ejecutivo de la Unión, se refiere a la centralización judicial que se inició en cuanto la Suprema Corte de Justicia admitió el juicio de amparo contra resoluciones judiciales por "inexacta", es decir, incorrecta, aplicación de disposiciones legales secundarias, tanto locales como federales, a través de una interpretación indebida del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, y que como es bien sabido se inició el 29 de abril de 1869, en cuanto la misma Suprema Corte ordenó la admisión de la demanda de amparo solicitada por Miguel Vega contra el Tribunal Superior de Justicia del estado de Sinaloa, y que el juez de distrito había desechado con fundamento en el artículo 8o. de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, que prohibía categóricamente la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, con lo cual el más alto tribunal de la República declaró implícitamente la inconstitucionalidad de dicho precepto legislativo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes, caminos diferentes", *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, pp. 215-286.

<sup>2</sup> La importancia del auto de 29 de abril de 1869 fue comentada tanto por tratadistas clásicos como contemporáneos, y entre ellos podemos citar a Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre esos dos recursos constitucionales*, aparecido primeramente en México, Imprenta de F. Díaz de León, 1881. Edición de 1896, Imprenta de J. J. Terrazas, pp. 132-135; Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias*

6. Durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del actual, se debatió de manera apasionada sobre el amparo contra resoluciones judiciales, pero al haber sido acogida por la Suprema Corte de Justicia, se modificó paulatinamente el régimen de doble jurisdicción que se había adoptado desde la Constitución Federal de 1824, y que reafirmó la carta federal de 1857, o sea que de acuerdo con el modelo norteamericano todavía existen, formalmente, dos sectores de tribunales con competencia específica: los locales y los de carácter federal, y de acuerdo con el citado paradigma sólo es posible llevar un asunto que se hubiese iniciado ante los jueces de las entidades federativas, ante los tribunales federales, en el supuesto de que se plantee en el proceso concreto una cuestión de inconstitucionalidad, es decir, la contradicción entre las disposiciones legislativas locales aplicables y la ley suprema (Constitución, leyes federales y tratados), de acuerdo con lo establecido con nuestro artículo 133 constitucional (126 de la carta de 1857), que se tomó casi literalmente del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

7. En la actualidad, y de hecho, ya que el texto de la Constitución Federal mantiene formalmente la doble jurisdicción,<sup>4</sup> se han

*de los tribunales federales*, México, "La Europea", 1902, pp. 782-783; Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones con motivo del sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia", en su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 119-121; Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo", *La Suprema Corte y el pensamiento jurídico*, México, Poder Judicial de la Federación, 1985, pp. 138-139.

<sup>3</sup> El citado artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos dispone en lo conducente: "...Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán *la ley suprema del país*, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier disposición en contrario de la Constitución o de las leyes de cualquier Estado...". A su vez, el citado artículo 126 de la carta federal mexicana de 1857 establecía: "La presente Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán *la ley suprema de toda la Unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados". El artículo 133 de la Constitución vigente establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán *la Ley Suprema de toda la Unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

<sup>4</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "75 años de evolución del Poder Judicial en México",

unificado los tribunales mexicanos, de manera que los de los estados y los del Distrito Federal están subordinados jerárquicamente a los federales a través del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, e inclusive en cuanto a su jurisprudencia, ya que la establecida por los segundos, cuando cumplen con el requisito de reiterarse cinco ocasiones con un determinado número de votos, es obligatoria también para los tribunales locales, en los términos del artículo 94 constitucional, reformado en octubre de 1968.<sup>5</sup>

8. Esta evolución que concentró en una época y en la Suprema Corte de Justicia la resolución de todos los asuntos judiciales del país, ha transformado su labor en "imposible", como lo señaló acertadamente el insigne Emilio Rabasa,<sup>6</sup> y paulatinamente se fue descargando en los tribunales colegiados de circuito, establecidos en las reformas constitucionales y legales de mayo de 1981, hasta que, en virtud de las modificaciones promulgadas en agosto de 1987, han quedado totalmente en su competencia, lo que indudablemente ha influido en las relaciones entre el Poder Judicial Federal y el Ejecutivo de la Unión, particularmente con su titular, el presidente de la República.

9. Otra cuestión que resulta conveniente examinar es la relativa a las facultades judiciales del Ejecutivo Federal que en nuestro concepto se iniciaron con la reforma constitucional de 1900, que se tradujo en la separación del procurador general de la República, que formaba parte de la Suprema Corte de Justicia para situarlo bajo la autoridad del presidente de la República, confiriéndole la calidad de jefe del Ministerio Público Federal. Estas atribuciones asumieron también carácter jurisdiccional al conferir la Ley del 6 de enero de 1915 y posteriormente el artículo 27 constitucional, al presidente de la República, la decisión de las controversias derivadas de la aplicación de la reforma agraria, y que se incrementaron, al menos desde el punto de vista formal, con el encuadramiento

*Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, tomo I, pp. 651-654.

<sup>5</sup> En la parte relativa del artículo 94 de la Constitución federal, en su texto actual se dispone: "...La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o *locales* y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación..."

<sup>6</sup> El capítulo XIII de su obra *El artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., publicado conjuntamente con *El juicio constitucional*, México, Porrúa, 1955, se intitula precisamente "La imposible tarea de la Corte", pp. 103-110.

dentro de la esfera administrativa, de las juntas de conciliación y arbitraje y del Tribunal Fiscal de la Federación.

10. Sin embargo, la tendencia reciente se dirige hacia la autonomía de los tribunales administrativos (la independencia funcional se reconoció a los tribunales del trabajo en la Ley de Amparo vigente, de 30 de diciembre de 1935), consagrada en la Constitución Federal en la reforma de 1968 al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal (y actualmente en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la misma carta fundamental para la esfera federal, y II6, fracción IV, para el ámbito local), con lo cual dichos organismos, aun cuando formalmente todavía conserven algunos aspectos administrativos, están situados en el Poder Judicial.

11. Otra cuestión que es conveniente destacar es la relativa a los enfrentamientos, si bien escasos, que se produjeron entre el Poder Judicial Federal y los otros dos órganos del poder, en especial con el Ejecutivo, ya que como ejemplo podemos citar los graves rozamientos entre el Congreso de la Unión y la Suprema Corte, que se produjeron en mayo de 1869, con motivo de la resolución de esta última pronunciada el 29 de abril anterior, en el asunto de Miguel Vega antes mencionado (ver *supra* párrafo 5); el grave problema político planteado por el entonces presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, al considerar nulas las elecciones que llevaron a la Presidencia de la República a don Sebastián Lerdo de Tejada, en el año de 1876; las discrepancias de criterio entre el Ejecutivo Federal y la Suprema Corte entre los años de 1918 a 1929 en relación con la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje y sobre la impugnación de las resoluciones presidenciales en materia agraria; la oposición del más alto tribunal de la República a las reformas constitucionales sobre la competencia de los tribunales federales, iniciada por el presidente, general Ávila Camacho, en el año de 1944, para no citar sino los debates más significativos.

12. Finalmente, en esta revisión panorámica sobre las relaciones entre el Ejecutivo de la Unión y su titular, el presidente de la República, con el Poder Judicial Federal, debemos señalar varias etapas en las cuales la vinculación entre ambos órganos del poder se acentúan, o bien se tiende a una mayor autonomía de los tribunales federales. Para no detenernos sino en el ordenamiento posterior a la carta federal de 1917, la que en su texto primitivo pretendió preservar la independencia del Poder Judicial Federal, se advierte una interferencia más acentuada del Ejecutivo en las reformas cons-

titucionales de 1928, que modificó el sistema de designación de los magistrados de la Suprema Corte, de acuerdo con el sistema norteamericano e introdujo el procedimiento específico de destitución por mala conducta de los jueces y magistrados federales, y las de 1934, que suprimieron la inamovilidad de los propios jueces y magistrados; pero de ahí en adelante se advierte la tendencia contraria, que conduce a una creciente autonomía del citado Poder Judicial Federal, que culmina con las reformas de 1987.

## II. BREVE RELACIÓN DE ANTECEDENTES HISTÓRICOS

13. Como una reacción contra la interferencia de las autoridades administrativas con las judiciales durante la época colonial, en la cual no existía una verdadera separación de funciones si tomamos en cuenta que los virreyes eran los presidentes de las audiencias, como órganos predominantemente judiciales, si bien éstas, a su vez, podían revisar algunos actos o resoluciones administrativas, inclusive de los propios virreyes y capitanes generales,<sup>7</sup> en las primeras Constituciones mexicanas se confió la designación de los miembros de los tribunales de mayor jerarquía al órgano Legislativo, o bien se intentó un procedimiento de elección popular, así fuera indirecto.

14. En la primera carta mexicana, es decir, la expedida en Apatzingán el 24 de octubre de 1814, los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Residencia eran designados por el Supremo Congreso (artículo 193); en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, no obstante que en su artículo 123 se adopta el modelo norteamericano de organización judicial de acuerdo con la Ley Orgánica de 1789, es decir, Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y jueces de distrito, no se estableció el sistema de designación de los jueces federales de los Estados Unidos (propuesta del presidente de la República con aprobación y consejo del Senado Federal,<sup>8</sup> sino que confirió a las legislaturas de los estados, por mayoría de votos, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículos 127 a 135, reglamentados

<sup>7</sup> Cfr. Soberanes, José Luis, "Tribunales ordinarios", en el libro editado por el mismo autor, *Los tribunales de la Nueva España*, México, UNAM, 1980, pp. 37-70.

<sup>8</sup> Cfr. entre otros, Chase Harold, W., "Federal Judges. The Appointing Process", *Minnesota Law Review*, diciembre de 1966, pp. 185-221; Abraham, Henry J., *The Judicial Process*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 3a. reimpresión, 1977, pp. 153-242.

por el decreto de 27 de agosto de 1824), los que además eran inamovibles.<sup>9</sup> Los magistrados de circuito y los jueces de distrito eran designados por el presidente de la República de una terna propuesta por la citada Suprema Corte de Justicia (artículos 142 y 144).

15. La Quinta de las Leyes Constitucionales de diciembre de 1836 (que introdujeron el régimen unitario o centralista), reguló un procedimiento muy complejo para la designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, que era el mismo que se utilizaba para la elección del presidente de la República (artículos 1 a 4 de la Cuarta Ley), es decir, a través de varias ternas, presentadas por el presidente de la República en junta de consejo de ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, las que se enviaban a la Cámara de Diputados, la cual elegía tres personas, y esta nueva y definitiva terna se remitía a las juntas departamentales, las que decidían por mayoría de votos, computados por una comisión designada por ambas cámaras del Congreso (artículo 5 de la citada Quinta Ley constitucional).

16. Durante las primeras décadas posteriores a la independencia, no obstante la denominación de Suprema Corte de Justicia, así como de tribunales de circuito y juzgados de distrito, sus funciones fueron en varios aspectos diferentes de las encomendadas a los tribunales federales norteamericanos de los mismos nombres, pues si bien tenían algunas facultades similares, como el conocimiento de las causas civiles en las que estuviera interesada la Federación; causas de almirantazgo, presas de mar y tierra; contrabando; causas de cónsules, competencias entre tribunales de la Federación y entre éstos y los de los estados, etcétera (artículo 137 de la Constitución Federal de 1824), estas atribuciones se ejercieron en pocas ocasiones, pero en cambio la competencia más importante de la Suprema Corte de Justicia, desde el punto de vista práctico, fue la del tribunal de apelación para los asuntos civiles y criminales del Distrito Federal, como sucesora de la Audiencia de México, y que conservó hasta la expedición de la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, de 23 de noviembre de 1855, en la cual se creó el Tribunal Superior del Distrito Federal para conocer de los citados procesos de carácter local.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Dicho artículo 126 disponía: "Los individuos que compongan la Suprema Corte de Justicia serán *perpetuos* y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes".

<sup>10</sup> El artículo 9º de ese ordenamiento estableció: "La Suprema Corte de Justicia

17. La Suprema Corte y los restantes tribunales federales (estos últimos con una competencia y organización muy variables durante esta época tan azarosa) no conocieron ni resolvieron cuestiones constitucionales o relacionadas con la interpretación de las normas fundamentales, sino en muy raras ocasiones, no obstante que el artículo 137, fracción V, párrafo sexto de la carta federal de 1824, que seguramente se inspiró en lo dispuesto por el artículo III de la Constitución norteamericana,<sup>11</sup> confirió a la propia Suprema Corte mexicana, entre otras facultades, la de conocer "*de las infracciones de la Constitución y las generales, según se prevenga por la ley*", la que no fue ejercitada por la Corte, debido a la ausencia de la citada ley orgánica.

18. Como lo relata el ilustre constitucionalista Felipe Tena Ramírez, se planteó la posibilidad de aplicación de dicho precepto, a través de la reclamación intentada el año de 1826 ante la propia Corte, por dos magistrados cesantes del tribunal superior del estado de Oaxaca, por virtud de la ley de dicha entidad federativa que redujo la integración del citado tribunal de carácter local. La Suprema Corte consultó el caso con el Congreso General, con apoyo en el artículo 165 constitucional, que confería al propio Congreso la atribución de "resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva". El citado Congreso manifestó que no estaba comprendida dentro de las atribuciones de la Suprema Corte, la de conocer de las demandas promovidas contra las legislaturas de los estados, por leyes dictadas por ellas, con lo que el control de constitucionalidad quedó sustraído, de hecho, de la órbita del Poder Judicial Federal.<sup>12</sup>

19. La Suprema Corte, durante ese periodo tan tormentoso de constantes revueltas y pronunciamientos militares, no manifestó interés en intervenir en asuntos complicados; no obstante lo cual

cesará de conocer de los negocios civiles y criminales pertenecientes al Distrito y Territorios, pero conocerá de los negocios y causas de responsabilidad del Gobernador del Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior del mismo, y de los jefes políticos de los Territorios".

<sup>11</sup> Dicho precepto fundamental de la carta de los Estados Unidos, en su parte relativa, preceptúa: "... El poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho como de equidad que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad...".

<sup>12</sup> "El control de la constitucionalidad bajo la vigencia de la Constitución de 1824", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 46, México, abril-junio de 1950, pp. 34-36.

se produjeron algunos enfrentamientos con los otros dos órganos del poder, especialmente con el Ejecutivo Federal, debido a algunas manifestaciones de independencia, especialmente de los magistrados de la Corte, pues como lo señala el conocido tratadista Lucio Cabrera, los temas más importantes durante esos años, respecto a las relaciones del Poder Judicial con los otros dos órganos del poder, se referían a los sueldos y a una colaboración más estrecha para que la justicia se administrara mejor y con mayor prontitud, ya que existía una falta de apoyo para hacer cumplir las resoluciones judiciales.<sup>13</sup>

20. Por otra parte, como lo señala el mismo profesor Cabrera, no obstante los constantes cambios de gobierno e inclusive de forma de Estado: federalismo o centralismo, los magistrados de la Suprema Corte fueron bastante estables, pues en promedio duraron en sus cargos doce años, permanencia entonces excepcional en la función pública, lo que se explica por la carencia de abogados preparados profesionalmente, de manera que no era sencillo encontrar juristas adecuados para esas elevadas funciones. Además, la mayoría de los propios magistrados se consagró exclusivamente a la judicatura, sin dedicarse a actividades políticas o a otra rama de gobierno, pero los que lo hicieron tenían licencia para regresar nuevamente a su cargo.<sup>14</sup>

21. Los tribunales federales asumieron una verdadera importancia dentro de los órganos del poder de la República, cuando se les encomendó el conocimiento del juicio de amparo, definitivamente establecido, como es bien sabido, en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, y fue también a partir de entonces cuando los citados tribunales adquirieron prestigio popular.<sup>15</sup>

22. En la propia Constitución de 1857, además del establecimiento del juicio de amparo, se pretendió vigorizar la autonomía de los tribunales federales al modificar la situación tradicional de los mismos, con la introducción del sistema de elección popular, así fuera indirecta en primer grado, de los magistrados de la Suprema Corte

<sup>13</sup> "Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia", *La Suprema Corte de Justicia. Sus orígenes y primeros años 1808-1847*, México, Poder Judicial de la Federación, 1986, pp. 66-69.

<sup>14</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 74-78.

<sup>15</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte y el juicio de amparo", *cit. supra*, nota 2, pp. 124-133.

de Justicia, en los términos del artículo 92 de esa ley fundamental.<sup>16</sup> A los citados magistrados sólo se les exigía, además de una edad mayor de treinta y cinco años y la de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, *estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores* (artículo 93 constitucional), debido a que entonces persistía la escasez de abogados con preparación profesional de carácter formal.

23. Pero el artículo 79 de la carta fundamental otorgó también al presidente de la Suprema Corte de Justicia una posición política que provocó numerosos problemas, o sea la de sustituir al presidente de la República en sus faltas temporales, y en la absoluta mientras se presentara el nuevamente electo, lo que permitió a don Benito Juárez asumir la titularidad del Ejecutivo Federal al renunciar el presidente Comonfort, debido al golpe de Estado del general Félix Zuloaga, apoyado en el Plan de Tacubaya, de 17 de diciembre de 1857, acontecimientos que dieron origen a la guerra civil iniciada en enero de 1858.

24. Esta atribución política del presidente de la Suprema Corte provocó varios conflictos serios con el presidente de la República, como el que se presentó en los años de 1865 y 1866, cuando el general Jesús González Ortega, presidente de la Suprema Corte en el gobierno republicano, reclamó la titularidad del Ejecutivo Federal a don Benito Juárez, por considerar que tenía derecho a ocupar la presidencia al vencerse el periodo de este último, no obstante la situación de emergencia del país en lucha contra la intervención francesa; intento que no tuvo éxito, pero que demostró lo desacertado del sistema de suplencia establecido por la Constitución de 1857.<sup>17</sup>

25. Estos enfrentamientos se hicieron más evidentes poco tiempo después, cuando ocupaba la presidencia de la Suprema Corte el destacado jurista José María Iglesias, entre los años de 1873 y 1876, al sostener la tesis de la *incompetencia de origen* de las autoridades demandadas en el juicio de amparo, criterio muy controvertido que

<sup>16</sup> De acuerdo con el citado precepto fundamental: "Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su *elección será indirecta en primer grado*, en los términos que disponga la ley electoral". Dichas leyes electorales federales fueron publicadas el 12 de febrero de 1857, artículos 48-50, con varias reformas posteriores; 18 de diciembre de 1901, artículos 48-49, y 19 de diciembre de 1911, artículos 94-110.

<sup>17</sup> En relación con las aspiraciones presidenciales de González Ortega, que se manifestaron desde 1865, *cfr.* Scholes, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez, 1865-1867*, trad. de Rafael Quijano, México, FCE, 1972, pp. 152-157.

condujo a su autor a la desastrosa aventura de desconocer las elecciones federales de 1876, que culminaron en la declaratoria de don Sebastián Lerdo de Tejada como presidente electo.

26. En su conocido trabajo intitulado *Estado constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, Iglesias explica las razones que lo llevaron a defender la mencionada opinión sobre la incompetencia de origen, que sostuvo la Suprema Corte por él presidida en varias sentencias aprobadas por mayoría, y entre las cuales destaca la pronunciada en el juicio de amparo solicitado por varios hacendados del estado de Morelos contra la Ley de Hacienda local de 12 de octubre de 1873, en la cual se otorgó el amparo por estimarse que el ordenamiento era inconstitucional al ser aprobado por una legislatura local indebidamente integrada, ya que uno de los diputados era jefe político del estado, y además porque el gobernador del propio estado que promulgó dicha Ley había sido reelecto contra la prohibición expresa de la Constitución local, de manera que las autoridades respectivas carecían de legitimidad.<sup>18</sup>

27. La tesis de la incompetencia de origen se apoyó en la disposición del artículo 16 de la Constitución de 1857, que en su parte conducente disponía: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Resulta evidente que el ilustre magistrado José María Iglesias confundió el *concepto político de la legitimidad* de los funcionarios contra los cuales se promovía el amparo, con el *estrictamente jurídico de competencia*, que es el regulado por el citado precepto constitucional.<sup>19</sup>

28. Esta interpretación incorrecta del citado artículo 16 constitucional llevó al mismo Iglesias a considerar que era nula la resolución del Congreso Federal, que declaró presidente electo a don Sebastián Lerdo de Tejada en las elecciones presidenciales de 1876. La consecuencia de esta tesis fue la pretensión de don José María Iglesias, a través del Plan de Salamanca, de asumir la titularidad del Ejecutivo Federal, con apoyo en el artículo 79 constitucional (ver

<sup>18</sup> México, Imprenta de León y White, 1874. El citado trabajo fue reproducido con un estudio preliminar de Santiago Oñate Salem, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 30, México, abril-junio de 1946, pp. 257-285. El amparo Morelos fue analizado en las pp. 281-284.

<sup>19</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 288-295

*supra* párrafo 23). Este golpe de Estado judicial no tuvo éxito alguno, en virtud de que contemporáneamente se había sublevado el general Porfirio Díaz con su Plan de Tuxtepec, desconociendo también a Lerdo de Tejada, con lo que en aquel momento había tres jefes de Estado. La situación se resolvió, como era de esperarse, en favor de quien contaba con el ejército, y por este motivo tuvieron que exiliarse tanto Lerdo de Tejada como Iglesias.

29. La concepción radical de la naturaleza política del juicio de amparo proclamado por José María Iglesias quedó insubsistente en cuanto otro ilustre jurista mexicano, Ignacio Luis Vallarta, asumió la presidencia de la Suprema Corte de Justicia entre mayo de 1878 hasta el 21 de noviembre de 1882, pues no obstante que sólo estuvo por ese breve periodo al frente del más alto tribunal del país, se le ha comparado por la influencia que ejerció en la jurisprudencia posterior, con el ilustre John Marshall, quien permaneció más de treinta años como presidente de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos.<sup>20</sup>

30. En efecto, en la sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia con fecha 23 de agosto de 1878, se otorgó el amparo solicitado por el no menos distinguido León Guzmán, en su calidad de presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, en contra del Gran Jurado del Congreso de la propia entidad federativa, el que pretendía seguirle un juicio de responsabilidad por haberse negado a reconocer Guzmán tanto a la legislatura como al gobernador de dicho estado, al considerarlos ilegítimos. Dicho fallo no se apoyó en la controvertida legitimidad de dichas autoridades, sino exclusivamente en la inconstitucionalidad del veredicto por el cual se había declarado la procedencia del juicio político de responsabilidad contra el citado peticionario del amparo.<sup>21</sup>

31. En el amplio estudio que efectúa el propio Vallarta sobre este fallo, estimó que no debían confundirse los conceptos de legitimidad con el de competencia de las autoridades, pues esta última, que se encuentra tutelada por el artículo 16 de la Constitución Federal de 1857 a través del juicio de amparo:

<sup>20</sup> Cfr. González Navarro, Moisés, *Vallarta y su ambiente político-jurídico*, México, Junta Mexicana de Investigaciones Históricas, 1949. pp. 21-23, 34-36.

<sup>21</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, edición de Antonio J. Lozano, México, Imprenta Particular, 1984, tomo I, pp. 78-80.

se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona con la entidad moral que se llama autoridad y, abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer... no se necesita más para asegurar con plenísima convicción que el artículo 16 se refiere sólo a la *competencia* de las autoridades... Pero de ninguna manera este artículo lo autoriza a calificar la legitimidad de las mismas autoridades, legitimidad que se supone y de la que se prescinde para no examinar, sino si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada, expedir una orden que moleste a un habitante de la República, en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones. .<sup>22</sup>

32. Pero ahí no terminó la labor de Vallarta para impedir la reiteración de los graves conflictos que se habían presentado algunos años antes con motivo de la sustitución del titular del Ejecutivo Federal por el presidente de la Suprema Corte, de manera que propuso al presidente Díaz que formulara una iniciativa presidencial para reformar el citado artículo 79 de la carta federal a fin de que se suprimiera esa facultad del presidente de la Corte, lo que efectivamente se realizó al ser aprobada dicha reforma y promulgada el 3 de octubre de 1882, de tal manera que entonces (pues este precepto fue modificado en ocasiones posteriores), debía sustituir al presidente de la República, ya sea en sus faltas temporales o en la absoluta en tanto se presentara el nuevamente electo, quien hubiese desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurrieran dichas faltas. Una vez lograda dicha modificación, Vallarta renunció a la Suprema Corte para reintegrarse al ejercicio privado de la abogacía.<sup>23</sup>

### III. LAS RELACIONES DEL PODER JUDICIAL CON EL EJECUTIVO FEDERAL DURANTE EL RÉGIMEN DEL GENERAL DÍAZ

33. Durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz, y contrariamente a lo que ocurrió con el Congreso Federal y los gobiernos de los estados, el Poder Judicial Federal gozó de una relativa autonomía y estableció una jurisprudencia favorable al res-

<sup>22</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *op. ult., cit.*, tomo I, pp. 56-77.

<sup>23</sup> Cfr. González Navarro, Moisés, *Vallarta y su ambiente político-jurídico*, cit., *supra*, nota 20, p. 23.

peto de los derechos individuales, puesto que logró en numerosas ocasiones arrancar a los prisioneros políticos de los pelotones de fusilamiento; evitó confiscaciones e impidió, con frecuencia, que los campesinos fueran sometidos por la fuerza al servicio militar a través de la leva. Esta labor la desarrolló esencialmente la Suprema Corte de Justicia, puesto que decidía de manera definitiva los juicios de amparo, con lo cual logró prestigio popular.

34. Un ejemplo en este sentido lo podemos encontrar en los acontecimientos históricos de 1879, que son bien conocidos por la conmoción nacional que provocaron en su época, ya que con motivo de un supuesto pronunciamiento, el gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, ordenó la detención y ejecución, sin juicio, de varias personas, algunas de las cuales fueron arrancadas del paredón por la valiente actitud del juez de distrito en el estado, Rafael de Zayas Enríquez, pero otras ya habían sido privadas de la vida por las autoridades militares, ocasionando un verdadero escándalo público. A petición del fiscal de la Suprema Corte, José Eligio Muñoz, dicho alto tribunal ordenó una investigación, que se encomendó al propio juez de distrito de Veracruz, y cuyos resultados se turnaron por la propia Corte a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que a su vez la pasó a la segunda sección del gran jurado, el que se declaró incompetente y envió el expediente al Ministerio de Guerra y Marina, para que consignara el asunto al juez respectivo, lo que por supuesto no se realizó.<sup>24</sup> Este episodio ha sido señalado por la doctrina como un posible antecedente de las facultades de investigación que se otorgan a la Suprema Corte de Justicia por el actual párrafo III del artículo 97 de la carta federal.<sup>25</sup>

35. Hasta los críticos más severos del régimen del general Díaz reconocen la fundamental tarea, que sin más fuerza que la de la convicción moral, realizó el más alto tribunal de la República al restringir, así fuera en una limitada, pero no por ello despreciable esfera, el predominio casi absoluto del Ejecutivo Federal, y

<sup>24</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 550-551; Valadés, José C., *El porfirismo. Historia de un régimen. I (El nacimiento 1876-1884)*, México, primera reimpression, UNAM, 1977, pp. 143-158.

<sup>25</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. ult. cit.*, p. 551; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *El Foro*, México, 1972, pp. 70-72, posteriormente en su libro *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 202-206; Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Anuario Jurídico*, III-IV. 1976-1977, México, UNAM, 1977, pp. 100-101.

particularmente de su titular, el presidente de la República. Los nombres ilustres, entre otros, de Ignacio Luis Vallarta, José María Lozano, Ignacio Ramírez, José María Bautista, Ignacio Mariscal, Silvestre Moreno Cora y Demetrio Sodi, entre los magistrados connotados, desempeñaron dignamente sus funciones de control respecto de la constitucionalidad de los actos de autoridad, por conducto del juicio de amparo.

36. Podemos así citar al notable constituyente de Querétaro, Paulino Machorro Narváez, quien consideró que dentro de la mistificación constitucional porfirista hubo, sin embargo, factores de verdad real para la evolución social del pueblo mexicano; y fue uno el juicio de amparo, que tuvo una gran trascendencia, inclusive para la integración de la nacionalidad.<sup>26</sup>

37. Como contrapartida, la Suprema Corte de Justicia colaboró con el Ejecutivo Federal, y hasta podríamos decir que actuó como su cómplice en cuanto a la utilización frecuente, por parte de este último, de la delegación de facultades que le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión; delegación que evidentemente estaba prohibida por el artículo 50 de la Constitución Federal de 1857.<sup>27</sup> Pero debe destacarse que en esta misma conducta incurrió la propia Suprema Corte en las primeras décadas de aplicación de la carta federal de 1917 (ver *infra* párrafos 68-72).

38. Esta delegación de facultades legislativas fuera del periodo de emergencia, único que justificaba tal delegación de acuerdo con el artículo 29 de la propia ley fundamental de 1857, se introdujo de manera provisional por decreto del Congreso Federal de 9 de diciembre de 1871, en que se autorizó al jefe del Ejecutivo, entonces el presidente Benito Juárez, para poner en vigor los códigos de Procedimientos Civiles y Criminales proyectados por el mismo Ejecutivo, autorización que fue utilizada por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada para promulgar el 13 de agosto de 1872, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *La Constitución de 1857*, México, 1959, p. 94.

<sup>27</sup> El referido precepto constitucional disponía: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

<sup>28</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 132-133.

39. Durante la larga dictadura del general Porfirio Díaz se hizo frecuente y casi normal el uso de este sistema de delegación de facultades legislativas, y de esta manera se expidieron numerosos ordenamientos de gran importancia, que por simple fórmula eran ratificados posteriormente por el Congreso de la Unión. Este sistema de delegación de facultades legislativas en beneficio del Ejecutivo, que infringía el texto y el espíritu de los artículos 50 y 29 de la carta fundamental de 1857, en lo que se refiere a la prohibición de concentrar las atribuciones de los diversos organismos del poder, salvo las situaciones de emergencia, determinó de facto una modificación constitucional, que no sólo fue avalada por el Poder Judicial Federal, sino también por la doctrina de la época.

40. En efecto, dos de los más destacados constitucionalistas de principios de este siglo y que estudiaron la citada Constitución de 1857, es decir, Mariano Coronado<sup>29</sup> y Eduardo Ruiz,<sup>30</sup> justificaban esta delegación casi permanente, al estimar que se realizaba tratándose de leyes y códigos extensos cuyo estudio sería dificultoso, y la discusión complicada y tardía en las Cámaras, y de ninguna manera lo veían como una confusión de atribuciones prohibida por el citado artículo 50 constitucional, porque no se trataba, en su concepto, de una unión permanente sino transitoria, y además, se requería la aprobación posterior del Congreso del uso de las facultades delegadas por parte del Ejecutivo.

41. Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia se apoyó en el pensamiento de su distinguido presidente Ignacio Luis Vallarta, y consolidó esta transformación del espíritu del artículo 50 constitucional, en varios fallos, entre los que pueden citarse los dictados el 27 de septiembre de 1878, 25 de febrero de 1870 y 21 de enero de 1882, en los juicios de amparo promovidos, respectivamente, por José María Villa,<sup>31</sup> Guadalupe Quesada de Almonte<sup>32</sup> y Guadalupe Calvillo.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906 (reimpresión facsimilar, México, UNAM, 1977), p. 131.

<sup>30</sup> *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902 (reimpresión facsimilar, México, UNAM, 1978), pp. 189-190.

<sup>31</sup> *Cfr.* Vallarta, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, cit., *supra*, nota 21, I, pp. 93 y ss.; Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo*, cit., *supra*, nota 2, pp. 156-157.

<sup>32</sup> *Cfr.* Vallarta, Ignacio Luis, *op. cit.*, tomo I, pp. 108 y ss.

<sup>33</sup> *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", cit., *supra*, nota 28, pp. 139-140; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, cit. *supra*, nota 29, pp. 131 y ss.

#### IV. EL REFORZAMIENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL POR EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

42. Uno de los propósitos fundamentales que se advierten en el espíritu del Constituyente de Querétaro es el de lograr la efectiva independencia de los tribunales federales, como lo demuestran estas palabras categóricas del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, general Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto de Constitución que presentó al citado Congreso el primero de diciembre de 1916:

...uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.<sup>34</sup>

43. También se advierte esta preocupación por lograr la autonomía de los tribunales federales, en la apasionada polémica que se realizó en la larga sesión de 17 de enero de 1917, en la cual se discutió especialmente sobre el sistema de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y respecto de su inamovilidad, para lograr su independencia en relación con los otros dos órganos del poder, especialmente del Ejecutivo, en virtud de la experiencia negativa del porfiriato.<sup>35</sup>

44. Las medidas que tomó el Constituyente de Querétaro para lograr esta autonomía del Poder Judicial Federal, y que se consignaron en el texto aprobado en la carta federal de 5 de febrero de 1917, fueron, en esencia, las siguientes: <sup>36</sup>

45. a) *Supresión* del artificial sistema de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la carta de 1857, y en su lugar se adoptó un sistema de designación por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurrieran, cuando me-

<sup>34</sup> Cfr. *Diario de los debates*, México, 1917, tomo I, p. 296.

<sup>35</sup> Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomo V, 1985, pp. 94-11, 94-59.

<sup>36</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 51-52.

nos, las dos terceras partes del número total de diputados y de senadores, y además, la elección debía hacerse por escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Por otra parte, para lograr que hubiese una equilibrada distribución geográfica respecto de los magistrados, en el mismo precepto se dispuso que los candidatos deberían ser previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que dispusiera la ley local respectiva (texto original del artículo 96 de la carta federal de 1917). Los magistrados de circuito y los jueces de distrito debían ser nombrados por la misma Suprema Corte, sistema que todavía se conserva (texto primitivo del artículo 97 constitucional).

46. *b) Consagración* de requisitos más severos para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que el artículo 93 de la Constitución anterior requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años, y ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, en tanto que el artículo 95 de la carta de 1917 exige, entre otros, poseer título profesional de abogado (en realidad de licenciado en derecho) expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello (fracción III); gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por la comisión de ciertos delitos (fracción IV).

47. *c) Establecimiento* de la inamovilidad no sólo de los miembros de la Suprema Corte sino también de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual no podían ser removidos sino por mala conducta y previo juicio de responsabilidad (artículo 94, en su texto original), mientras que el artículo 92 de la ley suprema de 1857 determinaba que los referidos ministros de la Corte durarían en su encargo sólo seis años.

48. *d) Se suprimió* la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intromisiones y consignas durante el régimen del general Díaz, según lo dispuesto en el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió liberar al organismo Judicial Federal de toda injerencia del Ejecutivo.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Los argumentos que fueron esgrimidos para fundamentar esta supresión pueden consultarse en el *Diario de los debates*, cit., *supra*, nota 34, tomo II, pp. 820 y ss., en la sesión del 31 de enero de 1917.

## V. EL PODER JUDICIAL, EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

49. En las primeras décadas de aplicación de la Constitución Federal de 1917 se produjeron algunos enfrentamientos entre la Suprema Corte y los otros órganos del poder en el ámbito federal, debido a la incertidumbre de la jurisprudencia al interpretar los nuevos preceptos de contenido social que se habían incorporado a la nueva carta fundamental, en un contexto de tradición liberal, y ello no obstante que los primeros integrantes del más alto tribunal de la República estaban compenetrados de las ideas revolucionarias que predominaron en el Constituyente de Querétaro.<sup>38</sup>

50. Estos primeros titubeos de la primera etapa de la Suprema Corte mexicana deben considerarse como una experiencia en cierto modo similar a los de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en los años treinta, cuando se originó un enfrentamiento temporal entre los postulados de la política social o *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt y la tradición liberal de la jurisprudencia, que también se superó en poco tiempo por el desarrollo positivo del criterio de la propia Corte hacia la aceptación de los nuevos principios socializadores.<sup>39</sup>

51. Los aspectos más críticos se presentaron con motivo de la falta de certidumbre sobre la naturaleza y funciones de las juntas de conciliación y arbitraje, introducidas por el Constituyente de Querétaro en las fracciones XX y XXI del artículo 123, como organismos tripartitos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, y por ello en la primera etapa del conocimiento de las impugnaciones de los llamados laudos de los citados organismos laborales a través del amparo, la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia iniciada en el conocido juicio de amparo promovido por Guillermo Cabrera, resuelto el 8 de marzo de 1918, es-

<sup>38</sup> Los primeros magistrados designados por el Congreso de la Unión para integrar la Suprema Corte de Justicia con posterioridad a la promulgación de la carta federal de 1917 fueron los abogados Enrique M. de los Ríos, Enrique Colunga, Victoriano Pimentel, Agustín del Valle, Enrique García Parra, Manuel E. Cruz, Enrique Moreno, Santiago Martínez Alomía, José M. Truchuelo, Alberto M. González y Agustín Urdapilleta. Tomaron posesión el 29 de mayo del propio año de 1917 y designaron como su presidente al primero de los nombrados.

<sup>39</sup> Cfr. el clásico libro de Lambert, Edouard, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux États Unis*, París, 1921; Swisher, Carl Brent, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, tomo I, pp. 813-843.

tableció que las propias juntas de conciliación y arbitraje carecían de competencia para decidir imperativamente los conflictos jurídicos de carácter obrero-patronal, por considerar que tenían el carácter de organismos voluntarios de arbitraje para resolver controversias de carácter colectivo.<sup>40</sup>

52. Pero tanto en México como posteriormente en Norteamérica, la presión ejercida por los grupos sociales, apoyados por el Ejecutivo Federal, logró un cambio sustancial en la actitud de ambos tribunales supremos, pues como es bien sabido por lo que se refiere a nuestro país, la modificación de la jurisprudencia se inició con la resolución pronunciada por la Suprema Corte mexicana el primero de febrero de 1924 en el juicio de amparo promovido por La Corona, S. A., en la cual se acogió el criterio de la naturaleza imperativa de las juntas de conciliación y arbitraje para resolver todo tipo de conflictos laborales tanto individuales como colectivos, por lo que se reconoció a dichas juntas el carácter de tribunales del trabajo, lo que significó un paso muy importante para la evolución de la jurisprudencia posterior en materia laboral.<sup>41</sup>

53. Otro aspecto en el cual se advierte incertidumbre en la aplicación de las disposiciones constitucionales por la Suprema Corte de Justicia, en la primera etapa de su funcionamiento con posterioridad a la vigencia de la carta federal de 1917, se observa respecto a la aplicación de la reforma agraria regulada tanto por el artículo 27 de dicha carta suprema como por la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que consideraba como parte de dicho precepto fundamental. También en este sector, debido a la tradición liberal anterior, se

<sup>40</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931", *Origen y repercusiones de la Primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 166-169; *id.* y Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pp. 10-14; Barajas Montes de Oca, Santiago, "La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social", *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, cit. *supra*, nota 2, pp. 80-82; *id.* "Lineamientos generales del amparo en materia de trabajo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 59, mayo-agosto de 1987, pp. 463-465.

<sup>41</sup> Cfr. Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 230-234; Buen Lozano Néstor de, "Los tribunales del trabajo en México", en el libro colectivo *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, 1984, pp. 125-127; Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1967, tomo I, pp. 808-810; Bassols, Narciso, "¿Que son, por fin, las juntas de conciliación y arbitraje?", *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, México, 1930, tomo I, pp. 185-211, reproducido posteriormente en el volumen *Narciso Bassols. Obras*, México, FCE, 1964, pp. 83-100.

generó una postura restrictiva en la jurisprudencia, pero a la inversa de lo ocurrido con la materia procesal laboral (ver *supra* párrafo 51); en una primera época la Suprema Corte estableció un criterio de mayor comprensión para los procedimientos de la reforma agraria, puesto que estimó que el proceso previsto en el artículo 10 de la citada ley de 6 de enero de 1915,<sup>42</sup> equivalía al juicio de amparo; pero esta tesis fue modificada en 1929 para sostener que el citado procedimiento debía considerarse como un juicio ordinario federal previo al amparo, con lo cual se alargaron considerablemente dichos procedimientos judiciales, lo que provocó creciente malestar en las organizaciones campesinas, las que influyeron en el Ejecutivo Federal, el que presentó una iniciativa al Congreso Federal, que fue aprobada el 3 de diciembre de 1931, y que modificó el citado artículo 10 de la mencionada Ley Agraria para suprimir toda defensa judicial, inclusive el juicio de amparo, contra las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas dadas en beneficio de los campesinos sujetos a la reforma agraria.

54. Esta modificación legislativa provocó una apasionada controversia sobre su constitucionalidad, en la cual intervinieron los juristas más importantes de esa época,<sup>43</sup> por lo que se realizó una nueva reforma, esta vez de carácter constitucional, promulgada el 9 de enero de 1934, para incorporar las disposiciones de la citada ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 constitucional (y que por ello y en virtud de otras adiciones posteriores, asume las dimensiones de un verdadero código), conservándose la prohibición absoluta de defensa judicial en la fracción XIV del citado pre-

<sup>42</sup> El citado artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 disponía: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de los terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagarse". Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La democracia social", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, cit. *supra*, nota 35, *Doctrina constitucional*, tomo I, pp. 513-515.

<sup>43</sup> Cfr. Cabrera, Luis, "La reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915", *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, México, 1932, pp. 271 y ss.; reproducido posteriormente en el volumen *Luis Cabrera. Obras completas, I. Obra Jurídica*, México, Ediciones Oasis, 1972, pp. 169-184; Bassols, Narciso, *La nueva Ley Agraria*, México, 1927, p. 8, publicado posteriormente en el libro *Narciso Bassols. Obras*, cit. *supra*, nota 41, pp. 51-52.

cepto constitucional. Si bien entonces concluyó la discusión sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia respecto a la resolución de los juicios de amparo contra las resoluciones presidenciales en materia agraria, ya que dicho alto tribunal tuvo que respetar lo dispuesto por el citado precepto fundamental, el debate resurgió con posterioridad, con motivo de las reformas al propio artículo 27 constitucional promulgados el 12 de febrero de 1947, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, y que se analizarán más adelante (ver *infra* párrafos 127-128).

## VI. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1928 Y 1934

55. En este periodo el Poder Judicial Federal estuvo vinculado con mayor intensidad al Ejecutivo Federal, en tres aspectos fundamentales: *a)* En primer lugar en cuanto a la supresión, en la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928, del sistema original de designación de los magistrados de la Suprema Corte por el Congreso de la Unión, para sustituirlo con el modelo norteamericano, de proposición por el presidente de la República con aprobación del Senado Federal; procedimiento que todavía subsiste; *b)* Supresión de la inamovilidad tanto de los propios ministros de la Suprema Corte como de los restantes jueces federales, los que, de acuerdo con la reforma constitucional de 15 de diciembre de 1934, durarían en su encargo seis años (por reforma de 21 de septiembre de 1944 se restableció dicha inamovilidad); *c)* Sustracción de la competencia de los tribunales federales del conocimiento de las impugnaciones a través del amparo, de las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, con lo cual dichas resoluciones presidenciales adquirieron firmeza. En la diversa modificación constitucional de 12 de febrero de 1947 se atenuó dicha prohibición de defensa, por lo que el Poder Judicial vuelve a conocer de dichos conflictos, aun cuando son limitaciones.

56. *a)* La citada reforma de 1929 no se originó, como pudiera pensarse a simple vista, en una iniciativa directa del presidente de la República, no obstante que le otorgó una decisiva intervención en la designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, sino que se inspiraron en las recomendaciones adoptadas en el Primer Congreso Jurídico Nacional que se reunió en la ciudad

de México durante los días 14 de septiembre a 12 de octubre de 1921.<sup>44</sup>

57. En efecto, frente a la proposición del ilustre jurista mexicano Emilio Rabasa, quien sostuvo la necesidad de devolver al juicio de amparo su función estrictamente constitucional y establecer, al lado de la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Federal de Casación, la que fue aprobada por la mayoría de los congresistas,<sup>45</sup> se presentaron otras propuestas que no alcanzaron el consenso mayoritario de los participantes en el mencionado Congreso, pero en cambio tuvieron una repercusión en las mencionadas modificaciones constitucionales.

58. Nos referimos a las recomendaciones de un sector de los congresistas sobre la necesidad de cambiar el sistema original de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el Congreso de la Unión, que era el sistema original de la carta de 1917, para sustituirlo por el procedimiento norteamericano de proposición del presidente de la República con aprobación del Senado Federal; también se propuso el aumento del número de los propios ministros de la Corte a fin de que éste pudiese funcionar no sólo en pleno (como lo venía haciendo por disposición primitiva del artículo 94 de la carta federal), pero además en tres salas de cinco o de siete magistrados para conocer de los juicios de amparo en materia civil, penal y administrativa.<sup>46</sup>

59. Estas últimas recomendaciones fueron acogidas en la citada reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, pues como ya se ha señalado, se introdujo el modelo estadounidense en el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia; y además se aumentó el número de magistrados a dieciséis, de manera que pudiese funcionar en pleno y en tres salas de cinco ministros cada una, divididas por materias.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta M. León Sánchez Sucesores, 1922.

<sup>45</sup> *Memoria...*, cit., pp. 19-28. Con motivo de esta proposición, el presidente, general Álvaro Obregón, envió una iniciativa en el año de 1922 a la Cámara de Diputados, para reformar el artículo 14 constitucional con objeto de suprimir el control de legalidad a través del amparo, pero dicha iniciativa fue rechazada categóricamente por considerar las comisiones respectivas, que de aprobarse se produciría un "clamor nacional".

<sup>46</sup> *Cfr.* dictámenes redactados por la comisión formada por los abogados Miguel S. Macedo, Demetrio Sodi y Manuel Rueda Magro, *Memoria...*, citada en las dos notas anteriores, pp. 50-65.

<sup>47</sup> Estas disposiciones fueron reglamentadas por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación de 11 de diciembre de 1928 y 31 de agosto de 1934.

60. Esta reforma de 1928, en cuanto a la designación de los miembros del más alto tribunal de la República, ha sido objeto de debate, pues si bien, en general, ha sido satisfactorio el resultado en cuanto a la idoneidad de los ministros designados con este procedimiento, en el cual el titular del Ejecutivo ha seguido un criterio pragmático y no partidista; sin embargo el mismo puede perfeccionarse, tomando en consideración que la práctica ha sido muy diversa en relación con la experiencia norteamericana, no obstante la similitud de los textos.

61. Es conocido el papel sustancial que desempeña el Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos en el nombramiento de los jueces federales, y particularmente de los miembros de la Corte Suprema Federal, debido a la importancia que se otorga al "consejo" (*Advice*) que se confiere por el texto constitucional a dicho órgano legislativo,<sup>48</sup> de tal manera que no ha sido infrecuente que después de un amplio debate, se rechacen candidatos nombrados por el presidente norteamericano, como ocurrió con varios de los propuestos por el presidente Richard Nixon, y más recientemente con algunos designados por el presidente Ronald Reagan. Ha sido notorio el caso del conocido magistrado federal Robert Bork, propuesto en 1987 por el mismo presidente Reagan para la Suprema Corte Federal, y que después de una apasionada discusión no sólo en el Senado Federal sino que adquirió caracteres nacionales, fue rechazado finalmente por el propio Senado por considerar que no obstante su indudable capacidad y conocimiento, tenía un criterio excesivamente conservador.

62. En nuestro país resulta impensable que el Senado Federal o la Comisión Permanente, en sus recesos, rechace a un candidato propuesto por el presidente de la República, al menos no en forma pública, como ocurre en Norteamérica, y por ello la doctrina ha considerado conveniente perfeccionar el procedimiento actualmente en vigor, sin regresar al sistema original de la carta federal de 1917 (ver *supra* párrafo 45). Así, por ejemplo, en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal efectuado en Zacatecas en agosto de 1966, se aprobó una moción para modificar el procedimiento actual, de manera que el titular del Ejecutivo Federal no pudiese proponer libremente a los miembros de la Suprema Corte, sino que debería sujetarse a ternas propuestas por los miembros

<sup>48</sup> Cfr. autores y obras mencionadas *supra* nota 8.

de la magistratura federal, los colegios de abogados y las facultades de derecho.<sup>49</sup>

63. De manera congruente con la modificación señalada anteriormente, en la misma fecha, es decir el 20 de agosto de 1928, se reformó el artículo 73, fracción VI, base 4a. de la Constitución Federal, para sustituir el sistema original de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (entonces también de los Territorios Federales) por el Congreso de la Unión, por otro similar al de los integrantes de la Suprema Corte; es decir, que los magistrados locales a partir de entonces son nombrados por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados (si bien en el futuro esa aprobación corresponde a la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según reforma constitucional promulgada el 29 de julio de 1987).<sup>50</sup>

64. b) La reforma de 15 de diciembre de 1944 fue más radical en cuanto a la afectación de la autonomía de los tribunales federales respecto del Ejecutivo Federal, en cuanto suprimió la inamovilidad que se había implantado a partir de 1923, de acuerdo con el texto original del artículo 94 constitucional (ver *supra* párrafo 47). En dicha modificación al mencionado precepto constitucional se estableció un periodo de seis años para los miembros de la Suprema Corte, magistrados de circuito y jueces de distrito, que coincidía con el mandato presidencial.

65. La mencionada reforma entró en vigor en los inicios del gobierno del presidente, general Lázaro Cárdenas, uno de los más intensos en reformas sociales de nuestra evolución político-constitucional. Con ella logró el presidente Cárdenas lo que no pudo obtener su contemporáneo, el presidente Roosevelt en los Estados Unidos (ver *supra* párrafo 50.), es decir, designar en la Corte a magistrados que estaban compenetrados con su política social, pero no por ello dependientes del Ejecutivo, como lo demostraron con sus fallos. Es posible que esta situación, que como hemos señalado se modificó en 1944 durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, se debiera a los enfrentamientos que en materia de dere-

<sup>49</sup> Cfr. Fix-Zamudio, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 65, enero-marzo de 1967, p. 119.

<sup>50</sup> Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, México, Gobierno del Estado de Guerrero, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 78-86.

chos sociales se produjeron en los años anteriores, como hemos señalado con anterioridad (ver *supra* párrafos 45-54).

66. Sin embargo, también durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se produjeron dos acontecimientos que, contrariamente a las mencionadas reformas de 1928 y 1934, fortalecieron la autonomía del Poder Judicial, todo ello también por conducto de dos reformas constitucionales: la primera es la misma que hemos mencionado anteriormente de 15 de diciembre de 1934, que si bien por una parte suprimió la inamovilidad de los jueces federales, por la otra creó una nueva Sala en la Suprema Corte de Justicia, especializada en materia laboral, y que dio origen, en las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial promulgadas el 30 de diciembre de 1935, todavía en vigor pero con numerosas reformas posteriores, a la creación del juicio de amparo en materia laboral. El segundo aspecto tuvo su fundamento en la reforma al artículo 49 de la carta federal publicado el 12 de agosto de 1938, para evitar la práctica de las delegaciones de facultades legislativas en el Ejecutivo Federal, con exclusión de las situaciones de emergencia contempladas por el artículo 29 de la misma carta federal.

67. a) Aun cuando a primera vista no parece sustancial la creación de la Cuarta Sala (del Trabajo) de la Suprema Corte de Justicia, que dio lugar a la introducción del amparo judicial laboral, en las mencionadas leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de 1935, ha tenido una honda repercusión para el establecimiento de una jurisprudencia especializada que ha interpretado progresivamente los derechos de los trabajadores establecidos por el artículo 123 de la Constitución federal. Además, al conferir a las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje (que por inercia se siguen calificando de laudos), la naturaleza de una sentencia judicial, se reafirmó el carácter jurisdiccional de los tribunales del trabajo, como lo explicaremos más adelante (ver *infra* párrafos 84-85).<sup>51</sup>

68. Por lo que respecta a la delegación de facultades legislativas en el presidente de la República, es preciso recordar que la misma se inició durante la vigencia del artículo 50 de la carta federal de 1857 (ver *supra* párrafos 37-41); ésta se continuó con apoyo en la

<sup>51</sup> Cfr. Fix-Zamudio, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931"; Barajas Montes de Oca, Santiago, "Lineamientos generales del amparo en materia de trabajo", ambos citados *supra* nota 40, pp. 169-173 y 466-469, respectivamente.

interpretación que la jurisprudencia confirió al texto casi idéntico del artículo 49 de la Constitución de 1917, pero la misma terminó con motivo de la citada reforma de 12 de agosto de 1938.

69. En efecto, en varios fallos de la Suprema Corte dictados en las primeras décadas de la entrada en vigor de la carta fundamental vigente, se estableció un criterio alambicado para justificar la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo Federal, que se practicó con frecuencia en esa época. En efecto, la Corte sostuvo que la concesión de facultades "extraordinarias" de carácter legislativo al Ejecutivo no significaba la reunión de dos poderes en uno, pues no se transmitirían al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco implicaba una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro.<sup>52</sup>

70. Este criterio de jurisprudencia, contrariamente a lo que ocurrió en el siglo anterior (ver *supra* párrafo 40), no recibió el consenso de la doctrina, pues el tratadista Aurelio Campillo, quien publicó su libro en 1928, concluía categóricamente en el sentido de que "revisitar al Presidente para que en tiempos normales se transforme en legislador, es algo que está fuera de la filosofía política, de la doctrina y de nuestra Constitución, que lo prohíbe terminantemente".<sup>53</sup>

71. Pero ocurrió un fenómeno curioso, que difícilmente se presenta en otro ordenamiento constitucional, y consistió, por una parte, en que el mismo beneficiario de la delegación de facultades legislativas, es decir el presidente de la República, promoviera una reforma constitucional, que además, implicó, como lo señaló el notable jurisconsulto mexicano Antonio Martínez Báez "derogación por ley escrita de una costumbre que había derogado una ley escrita".<sup>54</sup>

72. En efecto, en la citada modificación al artículo 49 constitucional se adicionó una frase que precisó aún más el texto ya bastante explícito de este precepto: "*En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar*". Con esta frase se cortó de manera tajante cualquier posibilidad de delega-

<sup>52</sup> Ver la enumeración de las principales leyes expedidas en uso de facultades delegadas, en Palacio Vargas, J. Ramón, *Las facultades extraordinarias al Ejecutivo*, Puebla, Cajica, 1965, pp. 59-61.

<sup>53</sup> *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, Jalapa, Veracruz, La Economía, 1928, tomo II, pp. 19-23.

<sup>54</sup> "Concepto general del Estado de sitio", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 25-28, enero-diciembre 1945, p. 108.

ción de facultades legislativas al Ejecutivo en situaciones normales (aun cuando indebidamente se habla de facultades "extraordinarias"). Sin embargo, por una de esas paradojas que abundan en la vida política, no sólo en nuestro país sino en muchos otros, cuando más se pretendió delimitar las atribuciones legislativas del Ejecutivo, era cuando las complicaciones de la vida moderna exigen una mayor intervención del propio Ejecutivo en esas atribuciones. Como lo expresa con agudeza el propio tratadista Martínez Báez, apenas aprobada esta adición al artículo 49 constitucional, precisamente por iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, el mismo titular del Poder Ejecutivo sintió nostalgia por estas facultades legislativas delegadas que había cercenado, al menos así lo creía, para siempre.<sup>55</sup>

73. Por este motivo, poco tiempo después de cerrado el camino a las facultades delegadas, se tuvo que abrir la puerta nuevamente a las mismas, pero en esta ocasión por razones plenamente justificadas, ya que el desarrollo económico del país hace necesario que se regule dinámica y flexiblemente la política financiera y económica de la nación, y esto sólo puede hacerlo el Ejecutivo y no el Congreso de la Unión, que carece de los medios técnicos y de la rapidez necesaria para lograr la flexibilidad que no puede proporcionar la legislación ordinaria.<sup>56</sup>

74. Así, por decreto publicado el 28 de marzo de 1951, se volvió a reformar, una vez más, el retocado artículo 49 de nuestra ley suprema, para agregarle otra excepción para el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, diversa de la única admitida oficialmente hasta entonces, es decir, apoyada en las situaciones de emergencia previstas por el artículo 29 constitucional. Se modificó la última parte del aludido precepto, para quedar como sigue: "*En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131*".<sup>57</sup>

<sup>55</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 109-111.

<sup>56</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "La democracia social", cit. *supra*, nota 42, pp. 539-540.

<sup>57</sup> El segundo párrafo del artículo 131 constitucional dispone: "*El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgentes, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida*". Este precepto fue

## VII. LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

75. Los tribunales administrativos, que surgieron en nuestro ordenamiento a través de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como organismos con independencia funcional pero dependientes formalmente del Ejecutivo, paulatinamente han logrado su independencia, al reconocérseles la plena autonomía para dictar sus fallos.

76. El citado Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como una adaptación en el ordenamiento mexicano del sistema francés de tribunales de jurisdicción delegada<sup>58</sup> y cuya constitucionalidad se discutió en sus comienzos precisamente con la invocación del viejo principio de la división de poderes.<sup>59</sup> Dicho tribunal conquistó en la práctica su independencia frente a las autoridades administrativas, y adquirió una sólida reputación. Esta independencia fue reconocida expresamente en la Ley Orgánica de dicho Tribunal que entró en vigor en abril de 1967, la que suprimió la disposición de los ordenamientos anteriores (artículo primero de la Ley de Justicia Federal de 1936 y 146 del Código Fiscal de 1938), según la cual debía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, para sustituirla por la *plena autonomía* para pronunciar dichos fallos, la que se conserva en el artículo primero de la vigente Ley Orgánica del propio Tribunal, promulgada el 27 de diciembre de 1978.<sup>60</sup>

regulado por la denominada Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 2 de enero de 1961. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 539-540.

<sup>58</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973, pp. 141-189; *id.* "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercer número extraordinario, México, 1966, pp. 17-32, reproducido posteriormente en su libro *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, cit. *supra*, nota 1, pp. 201-214; Heduán Virués, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971, pp. 29-79; Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977.

<sup>59</sup> Los argumentos que se expusieron durante la aplicación de la carta federal de 1857 y en los primeros años de vigencia de la de 1917, sobre la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, han sido examinados por Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 15a. ed., México, Porrúa, 1973, pp. 461-468; y Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, tomo II, pp. 663-665.

<sup>60</sup> Dicho precepto establece: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un *tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos*, con la organización y atribuciones que esta ley establece". Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la*

77. Por otra parte, en las reformas constitucionales que entraron en vigor en octubre de 1968 se constitucionalizó expresamente a los tribunales administrativos, al adicionarse la fracción I, del artículo 104 de la propia Constitución, con un precepto que establece:

Las leyes federales podrán instituir *tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, 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.<sup>61</sup>

78. Con apoyo en esta disposición se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ley orgánica promulgada el 20 de febrero de 1971, con varias reformas posteriores, y cuyo artículo primero estableció también la plena autonomía de dicho Tribunal.<sup>62</sup>

79. Con mejor técnica legislativa, en las recientes reformas promulgadas en agosto de 1987 esta disposición del artículo 104, fracción I, de la carta federal, que se refiere a la competencia genérica de los tribunales federales, fue trasladada al diverso artículo 73, fracción XXIX-H, sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y establecer los citados tribunales administrativos.<sup>63</sup>

80. En nuestro concepto, al consagrarse la plena autonomía de los tribunales administrativos federales, el citado precepto constitucional, con independencia de su situación topográfica, incorporó, si bien no de manera expresa, dichos tribunales al Poder Judicial

*justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 84-86.

<sup>61</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 86-87.

<sup>62</sup> Cfr. Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, 1977.

<sup>63</sup> El citado precepto dispone: "El Congreso tiene facultad: ...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativos *dotados de plena autonomía* para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, "La reforma judicial y la justicia administrativa", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

Federal y al del Distrito Federal, aun cuando formalmente todavía se encuentran situados en la esfera administrativa, lo que no resulta congruente con su total independencia, como lo explica el peso de la inercia.<sup>64</sup>

81. Los modelos de los tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo del Distrito Federal han influido la creación de tribunales administrativos en otras entidades federativas, pero con la tendencia al predominio del segundo en los años más recientes, pues inclusive se ha propuesto con insistencia en la transformación del citado Tribunal Fiscal Federal en un organismo de competencia genérica.<sup>65</sup>

82. Así, podemos mencionar por orden cronológico la introducción de los siguientes organismos judiciales, dotados de plena autonomía: Tribunal Fiscal del Estado de México, creado en 1958, pero siguiendo la tendencia señalada en el párrafo anterior, se ha transformado en Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con su Ley Orgánica promulgada el 26 de diciembre de 1986; tribunales fiscales de los estados de Veracruz (1975), y de Sinaloa (1976), así como los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados de Sonora (1977); Hidalgo (1979); Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985), y Guerrero (1987). Además, existen proyectos legislativos para crear otros más.<sup>66</sup>

83. Esta evolución del establecimiento creciente de tribunales administrativos locales se ha constitucionalizado en la reforma promulgada en febrero de 1987, de acuerdo con la cual se adicionó la fracción IV del artículo 116 de la carta federal, para disponer que las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo *dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo dirimir las con-

<sup>64</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 695-698.

<sup>65</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, cit. *supra*, nota 60, pp. 83-85; Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, cit. *supra*, nota 58, pp. 354-359.

<sup>66</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, "La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, núm. 23, enero-abril de 1978, pp. 135-142; Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 86-88; González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 451-638, 648-651.

troversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.<sup>67</sup>

84. Algo similar ha ocurrido con las juntas de conciliación y arbitraje, las que después de una prolongada evolución se han transformado en los verdaderos tribunales del trabajo, y cuya naturaleza plenamente jurisdiccional fue reconocida de manera expresa al expedirse las actuales leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que entraron en vigor el 10 de enero de 1936, y en las cuales, como se señaló con anterioridad, se introdujo el juicio de amparo contra las resoluciones de las citadas juntas, en una sola instancia, en forma similar a la impugnación de las sentencias de los tribunales ordinarios (ver *supra* párrafo 67).

85. En alguna época se atribuyó a las citadas juntas de conciliación y arbitraje un carácter de organismos administrativos, y por ello los llamados "laudos" (en realidad siempre han sido sentencias), se impugnaban a través del juicio de amparo de doble instancia, por considerarse resoluciones formalmente administrativas, según lo dispuesto por la Ley de Amparo de 1919. Como se ha dicho, este criterio fue superado por el ordenamiento vigente, por lo que resulta notoria su naturaleza de tribunales ordinarios especializados en materia laboral.<sup>68</sup>

86. Lo mismo puede afirmarse respecto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que conoce de los conflictos entre los servidores públicos y los órganos del gobierno federal y del Distrito Federal de los cuales dependen; tribunal reorganizado por decreto legislativo publicado el 12 de enero de 1984.<sup>69</sup> Algo semejante debe decirse respecto de los tribunales burocráticos que se han establecido en varias entidades federativas y que deben incrementarse para cumplir con lo dispuesto por la fracción X del artículo 115 de la Constitución federal, reformado en diciembre de 1982.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Cfr. Caballero Cárdenas, José Luis, "La justicia contenciosa administrativa con especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales", y Suárez Turnbull, José Pastor, "Avances y perspectivas de las reformas constitucionales de 1987 en el plano de la jurisdicción contenciosa administrativa", ambos en el libro *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, cit. *supra*, nota 63, pp. 837-883.

<sup>68</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, cit. *supra*, nota 40.

<sup>69</sup> Cfr. Sela Torres, Andrés, "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Antecedentes históricos. Su integración y funcionamiento", *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 147-158.

<sup>70</sup> La citada fracción IX del artículo 115 de la carta federal dispone: "Las rela-

87. A pesar de la evolución anterior, no se han establecido las condiciones necesarias para el funcionamiento independiente de los mencionados tribunales administrativos, entendidos en sentido amplio, es decir, incluyendo los laborales y los burocráticos, si se toma en consideración que desde el punto de vista de su situación formal, todavía están comprendidos en la esfera del Ejecutivo Federal (o de los de las entidades federativas, en su caso) como se puede comprobar en el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Nacional 1983-1988*,<sup>71</sup> y ello no sólo desde el punto de vista presupuestal, que sería lo menos importante, sino también, así sea de manera parcial, en cuanto al nombramiento de sus integrantes.

88. En efecto, si bien por lo que respecta a la designación de los magistrados de los tribunales Fiscal Federal y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se sigue un procedimiento similar al de los tribunales federales y del Distrito Federal, es decir, propuesta del presidente de la República, en el primer supuesto con aprobación del Senado Federal, y en el segundo, de la Cámara de Diputados (y actualmente, por la Cámara de Representantes del Distrito Federal [ver *supra* párrafos 76-79]), y no pueden ser destituidos sino por causa de responsabilidad, lo que les otorga una independencia relativa en sus funciones, pues por otra parte no están dotados de inamovilidad como los jueces y magistrados federales. No ocurre lo mismo con el *personal jurídico* de las juntas de conciliación y arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los que son designados y removidos por el Ejecutivo de la Unión, ya sea directamente por su titular cuando se trata de los presidentes generales, o bien por el secretario del Trabajo y Previsión Social o por el jefe del Departamento del Distrito Federal (y por los gobernadores de los estados, tratándose de los organismos locales) (artículo 633 de la Ley Federal del Trabajo y 118 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado).

ciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios". Cfr. Dávalos, José, "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 311-335.

<sup>71</sup> Presentado ante el presidente de la República el 17 de enero de 1985.

89. En nuestra opinión, resulta indispensable culminar la evolución de la autonomía de los citados tribunales administrativos, laborales y burocráticos, otorgándoles todas las garantías judiciales que son consecuencia del reconocimiento de su plena autonomía, es decir, en cuanto a la designación de sus integrantes en forma similar a los de los tribunales ordinarios, con intervención del órgano Legislativo correspondiente; además con un procedimiento adecuado para su preparación y selección, con objeto de crear una verdadera carrera judicial; dotar de estabilidad a los jueces respectivos a través de la *inamovilidad*; proporcionarles una *remuneración decorosa* (ver *infra* párrafos 166-172), así como los instrumentos de *responsabilidad*, que se han configurado para los sectores ordinarios de la propia judicatura.<sup>72</sup>

### VIII. EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL PODER JUDICIAL

90. Una de las instituciones más trascendentes en las relaciones del Ejecutivo Federal (y de los de las entidades federativas) con el Poder Judicial es el Ministerio Público, ya que tiene una decisiva intervención no sólo en el proceso penal como investigador y parte acusadora, sino también en otros tipos de procesos en los cuales representa intereses de carácter social,<sup>73</sup> y por ello existe una tendencia contemporánea para establecer su autonomía frente al propio Ejecutivo, aun cuando formalmente permanezca dentro de su esfera (y por ello algunos ordenamientos inclusive lo han incorporado al propio Poder Judicial), para evitar una influencia decisiva de la administración en la actividad esencial de la impartición de justicia.<sup>74</sup>

91. En el ordenamiento mexicano resulta todavía más evidente la necesidad de otorgar autonomía al Ministerio Público, en virtud de que se le ha desorbitado, ya que de acuerdo con los códigos de Procedimientos Penales, federal y de carácter local, el propio

<sup>72</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", *Memoria de El Colegio Nacional*, 1981, México, 1982, pp. 52-64; *id.* *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 18-22.

<sup>73</sup> Cfr. Cappelletti, Mauro, "The Role of the Ministère Public, the Prokuratura and the Attorney General in Civil Litigation", en la obra *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Milano-Dobbs Ferry, Nueva York, Giuffrè-Oceana, pp. 64-73.

<sup>74</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, V, 1978, México, UNAM, 1978, pp. 163-189.

Ministerio no está sujeto a la revisión judicial (al menos cuando actúa dentro del proceso), y sus determinaciones vinculan al juzgador, con lo cual prácticamente sustituye al propio juzgador en sus decisiones, infringiendo así la autonomía de los tribunales, particularmente en el proceso penal,<sup>75</sup> si bien se ha pretendido atenuar este peso excesivo del Ministerio Público federal en las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, promovidos por el actual procurador general de la República, el destacado jurista Sergio García Ramírez,<sup>76</sup> éstas son, en nuestra opinión, todavía insuficientes.

92. De acuerdo con la tradición jurídica hispánica, la mayoría de nuestros textos constitucionales, incluyendo la carta federal de 1857, habían situado al procurador o fiscal general, dentro del organismo Judicial, así fuera como representante del Ejecutivo y defensor de sus intereses económicos. El artículo 91 de la citada Constitución de 1857 lo integró a la Suprema Corte de Justicia (como fiscal y como procurador general),<sup>77</sup> hasta la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que suprimió dichos cargos de la Suprema Corte (artículo 91), y siguiendo el modelo francés, trasladó al procurador general a la esfera del Ejecutivo, en cuanto el segundo párrafo del artículo 96 de la citada carta federal de 1857, modificado, dispuso: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".<sup>78</sup>

93. En la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917 se consolidó el sistema francés de la dependencia del Ministerio Público

<sup>75</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 23-105.

<sup>76</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *op. ult. cit.*, pp. 121-128; Porte Petit, Celestino, "Reformas penales de 1984. Parte general: Delito"; Ovalle Favela, José, "Las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales", ambos en el volumen colectivo, *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 219-241, 657-672, respectivamente.

<sup>77</sup> El texto original del artículo 91 de la Constitución Federal de 1857 establecía: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general". La distribución de funciones entre los dos últimos fue establecida por el Reglamento de la propia Suprema Corte de 29 de julio de 1862.

<sup>78</sup> Dicha modificación constitucional se reguló por los artículos 37 a 42 del título preliminar del Código Federal de 1895, reformado el 3 de octubre del mismo año de 1900, así como por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908. También se reglamentó el Ministerio Público del Distrito Federal, según el mismo criterio, en la Ley Orgánica de 12 de septiembre de 1903.

respecto del titular del Ejecutivo tanto federal como del Distrito Federal, y el mismo modelo se ha seguido en las entidades federativas. En efecto, las funciones del procurador general de la República están reguladas por el artículo 102 constitucional (que por inadvertencia está situado dentro del título relativo al Poder Judicial, lo que era correcto en el texto similar del artículo 91 de la carta de 1857, en su redacción original), que establecen la dependencia del titular del Ministerio Público Federal del presidente de la República, ya que los funcionarios respectivos: "serán nombrados y removidos por el Ejecutivo".<sup>79</sup>

94. Una situación similar se consagró en nuestra ley fundamental para el Ministerio Público en el Distrito Federal (y antes de la reforma constitucional de 1974, también en los territorios federales, suprimidos entonces), de acuerdo con la fracción VI del artículo 73, base 6a. (reformado en julio de 1987) de la carta federal, según la cual: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de Justicia, que *dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.*" Este modelo es el que han seguido también las constituciones y las legislaciones de las restantes entidades federativas, en las que el procurador local, como titular del Ministerio Público, depende del gobernador respectivo.

95. Con independencia de la polémica que todavía no termina (iniciada en el Congreso Jurídico Nacional de 1932, entre los destacados juristas mexicanos Luis Cabrera y Emilio Portés Gil, este último entonces procurador general de la República),<sup>80</sup> sobre la conservación del régimen actual, o la separación en dos dependencias diversas de las funciones represivas, por una parte, y de las de asesoría y representación del gobierno federal, por la otra (estas últimas provenientes del modelo angloamericano del *Attorney General*),<sup>81</sup> existe otro debate tampoco concluido, sobre la dependencia del Ministerio Público, tanto federal como local, del organismo Ejecutivo, que resulta agravada por la interpretación que se ha dado en los códigos de Procedimientos Penales (federal y locales) al artículo 21 de la Constitución federal, que otorga al propio Mi-

<sup>79</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", cit. *supra*, nota 74, pp. 169-178.

<sup>80</sup> Cfr. el libro reimpresso por la Procuraduría General de la República, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, 1982.

<sup>81</sup> Cfr. La Roche, Humberto, *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, 9a. ed., Maracaibo, 1984, pp. 221-238.

nisterio Público el *monopolio del ejercicio de la acción penal*, y se niega al ofendido el carácter de parte en el proceso.<sup>82</sup>

96. En las recientes reformas tanto al artículo 34 del Código Penal del Distrito Federal aplicable en materia federal en toda la República, como al artículo 141 del Código Federal de Procedimientos Penales, promulgadas en diciembre de 1983, otorgaron al ofendido el carácter de coadyuvante del Ministerio Público a fin de proporcionar a éste o directamente al juez, los elementos que tenga, pero sólo en cuanto a la procedencia de la reparación del daño, pues inclusive el segundo precepto conserva la disposición original en el sentido de que: "La persona ofendida por el delito no es parte en el proceso penal".<sup>83</sup>

97. La tendencia actual—inclusive en Francia, que creó el modelo de la dependencia del Ministerio Público respecto del organismo Ejecutivo—,<sup>84</sup> conduce hacia la autonomía del propio Ministerio Público, ya sea que permanezca dentro de la esfera formal de la administración o bien se incorpore al Poder Judicial. En relación con cualquiera de estas soluciones, un sector importante de la doctrina ha propuesto, o bien ya se ha adoptado por el legislador, el otorgamiento de garantías de independencia e imparcialidad similares a las que tradicionalmente se han conferido a jueces y tribunales.<sup>85</sup>

98. Como resultaría muy complicado pasar revista a las modificaciones sustanciales que se han operado en los últimos años en la organización y funciones del Ministerio Público, así como la amplia bibliografía que se ha redactado sobre el tema, nos limitaremos a proporcionar algunos ejemplos significativos.

99. Por lo que se refiere a reuniones académicas, asumen especial relieve el Primer Congreso Mexicano y las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, que se efectuaron en la ciudad de México en el mes de febrero de 1960, eventos en los cuales se aprobó por aclamación la recomendación de que: "El Ministerio

<sup>82</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes", cit. *supra*, nota 64, pp. 665-667.

<sup>83</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Función constitucional del Ministerio Público", cit. *supra*, nota 74, pp. 186-193.

<sup>84</sup> Cfr. Rassat, Michele-Laure, *Le ministère public entre son passé et son avenir*, París, 1967, pp. 31-39; Goyet, Francisque, *Le ministère public et matière répressive et l'exercice de l'action publique*, 5a. ed., actualizada por Marcel Rousselet y Maurice Patin, París, 1953, pp. 1-14.

<sup>85</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Función constitucional del Ministerio Público", cit. *supra*, nota 74, pp. 193-195.

Público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial".<sup>86</sup>

100. Desde un punto de vista legislativo, podemos señalar como un ejemplo significativo lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución italiana de 1948, de acuerdo con el cual: "El ministerio público gozará de las garantías establecidas con respecto a él, en las normas sobre el ordenamiento judicial", lo que significó una modificación sustancial a los ordenamientos anteriores que, siguiendo el modelo francés, habían encuadrado el citado Ministerio Público dentro del Ejecutivo. Si bien esta innovación ha provocado debate entre los juristas italianos, predomina el criterio de que ha sido beneficiosa, pues dicha autonomía ha permitido al Ministerio Público italiano la posibilidad de actuar con mayor serenidad y eficacia, particularmente en cuanto a su intervención en el proceso penal, ya que su ingreso, estabilidad y promociones están regulados en forma similar a los de los integrantes de la judicatura.<sup>87</sup>

101. En América Latina se observa también la tendencia hacia una mayor autonomía del Ministerio Público en relación con el Ejecutivo. El primer ejemplo lo descubrimos en la Constitución venezolana de 1961, en la cual se establece, por una parte, la Procuraduría General de la República, a cargo y bajo la dirección del procurador general nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado, con la función esencial de asesorar y representar judicial y extrajudicialmente al gobierno federal (artículos 200-203); y en segundo lugar, al Ministerio Público, el cual está a cargo y bajo la dirección del *fiscal general de la República*, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal (artículos 218-222).<sup>88</sup>

102. La incorporación del Ministerio Público al Poder Judicial se introdujo en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Perú de 1963.<sup>89</sup> Este carácter autónomo fue consagrado expresamente en los

<sup>86</sup> Puede consultarse la memoria de dicha reunión en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960, especialmente pp. 825-840.

<sup>87</sup> Cfr. Spagna Musso, Enrico, "Problemi costituzionali del pubblico ministero", *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, Milano, abril-junio de 1963, pp. 398-498; Massa, Carlo, "Aspetti della riforma nel processo penale", en la misma *Rivista*, julio-septiembre de 1963, pp. 735 y ss.

<sup>88</sup> Cfr. Brewer Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, 1985, tomo I, pp. 33-34.

<sup>89</sup> Este ordenamiento disponía en su artículo 330: "El ministerio público es un

artículos 250 y 251 de la Constitución peruana aprobada en julio de 1979 y que entró en vigor el año siguiente al restaurarse la normalidad constitucional. En efecto, el primer precepto dispone que el Ministerio Público es autónomo y jerárquicamente organizado, y los dos últimos párrafos del segundo establecen que los miembros del propio Ministerio tienen las mismas prerrogativas; les afectan las mismas incompatibilidades, y su nombramiento está sujeto a idénticos requisitos y procedimientos que los de los integrantes del Poder Judicial. Estos lineamientos fueron regulados por la Ley Orgánica del Ministerio Público promulgada el 16 de marzo de 1981.<sup>90</sup>

103. También podemos mencionar que algunas cartas constitucionales locales argentinas incluyen a los funcionarios del Ministerio Público dentro del organismo Judicial, entre ellas las de las provincias del Chaco (1957), artículo 165; La Pampa (1960), artículo 81; Misiones (1958), artículo 142, y Río Negro (1957), artículo 124.<sup>91</sup> En la reciente reforma a las constituciones provinciales argentinas se advierte esa tendencia todavía con mayor fuerza,<sup>92</sup> pues en varias de ellas se integra al Ministerio Público en todos sus niveles dentro del Poder Judicial, y en esa dirección podemos señalar a las cartas de Córdoba (1987), artículos 171-173; Jujuy (1986), artículos 155-158; La Rioja (1986), artículos 129-130, 145-146; y San Juan (1986), artículos 202-214, 264.<sup>92</sup> En otro sector de nuevas cartas, si bien el Ministerio Público no forma parte del Poder Judicial, sus miembros tienen las mismas garantías que los integrantes de la judicatura: Salta (1986), artículos 157-158; San Luis (1987), artículo 283; y Santiago del Estero (1986), artículos 141, 162-165.

104. La importancia de la autonomía del Ministerio Público, especialmente como titular del ejercicio de la acción penal en el ordenamiento mexicano, con independencia de su adscripción formal, se

organismo que integra el poder judicial con las atribuciones que señala la presente ley".

<sup>90</sup> Cfr. Hurtado Pozo, José, *El Ministerio Público*, Lima, Tipografía Sesator, 1981, especialmente pp. 31-41. Contiene, además, los textos legislativos comentados.

<sup>91</sup> Cfr. Linares Quintana, Segundo V., *Derecho constitucional de las nuevas provincias*, Buenos Aires, Depalma, 1962, pp. 119, 192, 217 y 281-282, respectivamente.

<sup>92</sup> Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, "Poder Judicial: bases para su reforma", *La reforma de las constituciones provinciales*, 2a. ed., Buenos Aires, Senado de la Nación, 1985, pp. 101-120.

<sup>93</sup> El artículo 202 de la citada Constitución de la provincia dispone de manera expresa y en su parte relativa: "*El Ministerio Público es órgano del Poder Judicial... Es integrado y desempeñado por el Fiscal General de la Corte de Justicia, por los Fiscales de la Cámara, por los Agentes Fiscales y Defensores Oficiales...*".

reflejará en el estricto cumplimiento del principio de legalidad por parte de esta institución, pues si bien es verdad que su actuación en el proceso penal está sujeta a una fiscalización interna de carácter administrativo, que funciona en forma razonable tratándose de las procuradurías General de la República y la del Distrito Federal,<sup>94</sup> sin embargo ésta no es la situación en las entidades federativas, en las que la función persecutoria del propio Ministerio Público se encuentra vinculada a las orientaciones del gobernador respectivo, el cual actúa en ocasiones según el criterio de oportunidad.<sup>95</sup>

105. Son delicadas las funciones del Ministerio Público, en particular en su actuación en los diversos tipos de procesos, y con mayor razón en el proceso penal, y por supuesto, también en su labor de investigación previa, para que las mismas queden totalmente a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, ya sea en la esfera federal o local, por las consecuencias que las funciones de los representantes sociales tienen sobre la seguridad y la paz de la comunidad, lo que se demuestra con claridad a través de la tendencia que hemos señalado, que se muestra cada vez más vigorosa, inclusive en los ordenamientos latinoamericanos, para otorgarle autonomía frente al propio Ejecutivo, y además, para dotarlo de las garantías judiciales de estabilidad e independencia.

#### IX. LAS FACULTADES JUDICIALES Y JURISDICCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL

106. Para señalar estas atribuciones, es preciso que de manera previa se distingan entre estas dos especies de facultades que se confieren al Ejecutivo Federal en el ordenamiento mexicano, y que en ocasiones se confunden, como lo señalamos con anterioridad, al estimarse que el propio Ejecutivo tiene encomendadas decisiones jurisdiccionales, así sea de manera indirecta, a través de los tribunales laborales, administrativos y burocráticos, que formalmente todavía se encuentran dentro de su esfera, no obstante que como también lo señalamos antes, deben considerarse al nivel de los tribunales ordinarios, si bien de carácter especializado (ver *supra* párrafos 75-87).<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, "La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en su libro *Justicia y reformas legales*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985, pp. 201-243.

<sup>95</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, cit. *supra*, nota 75, pp. 135-152.

<sup>96</sup> Este es también el criterio de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 171-177.

107. Aun cuando no es sencillo hacer esa distinción, podemos afirmar que las *atribuciones judiciales* que se confieren al Ejecutivo Federal en el ordenamiento mexicano, son las relacionadas con su participación en las actividades de impartición de justicia que corresponde al Poder Judicial, algunas de las cuales se otorgan al Ejecutivo y otras directamente al presidente de la República. Deben estimarse como estrictamente *jurisdiccionales* las facultades que se confieren al propio Ejecutivo, y también en algunas ocasiones a su titular, para resolver, como órgano público de carácter imparcial, las controversias jurídicas que se plantean entre partes contrapuestas.<sup>97</sup>

108. Entre las funciones judiciales que se confieren al Ejecutivo Federal (y en forma similar a los de las entidades federativas), ya hemos señalado las que efectúa por conducto del Ministerio Público, en el inciso anterior, y ahora podemos agregar: a) La ejecución de las penas; b) El auxilio para el cumplimiento de las resoluciones judiciales; c) La tramitación y resolución de los recursos administrativos, y d) Directamente al presidente de la República, el otorgamiento del indulto respecto del cumplimiento de penas privativas de la libertad establecidas en sentencia firme. Todas ellas se pueden agrupar también en el concepto de *procuración de justicia*.

109. En sentido estricto, las únicas facultades jurisdiccionales que conserva el Ejecutivo Federal, y directamente su titular en algunas hipótesis, es la relativa a la decisión de las controversias planteadas con motivo de la aplicación de la reforma agraria, como lo señala acertadamente el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo.<sup>98</sup>

110. a) Tradicionalmente ha correspondido al Ejecutivo la *ejecución de las penas*, particularmente las privativas de la libertad, que se cumplen en las *instituciones penitenciarias*, cuya administración y vigilancia está a cargo de las autoridades administrativas. El sistema penitenciario, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución federal, debe organizarse sobre la base del trabajo, la capacitación

<sup>97</sup> Sobre el concepto de jurisdicción, entre muchos otros, el penetrante estudio de Alcalá-Zamora y Castillo, "Notas relativas al concepto de jurisdicción", en su obra *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, 1974, tomo I, pp. 29-60; Montero Aroca, Juan, "Del derecho procesal al derecho jurisdiccional", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, I, 1984, pp. 19-47; Rignano, Francesco, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1982.

<sup>98</sup> *El sistema presidencial mexicano*, cit. *supra*, nota 96, p. 177.

para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente.<sup>99</sup>

111. La modernización del régimen penitenciario en nuestro país se consolidó en la importante Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada el 4 de febrero de 1971, que se expidió con objeto de establecer lineamientos uniformes, apoyados en lo dispuesto por el citado artículo 18 constitucional, para organizar el sistema penitenciario en la República, los que son aplicados por la Secretaría de Gobernación en el Distrito Federal y en los reclusorios dependientes del gobierno federal, y se ha promovido su adopción por parte de las entidades federativas, a través de convenios de coordinación.<sup>100</sup>

112. Sin embargo, en el derecho penitenciario contemporáneo la ejecución de las penas, o al menos algunos aspectos de la remisión de las mismas, no queda totalmente en manos de las autoridades administrativas, sino que cada vez más se advierte la intervención de los jueces, como ocurre tratándose de la figura de las llamadas "sentencias indeterminadas" y además la institución que en otros ordenamientos se califica de "libertad bajo palabra", y que en el derecho mexicano recibe actualmente la denominación de *libertad preparatoria*.<sup>101</sup> No obstante la tendencia anterior, en nuestro sistema se confiere la decisión sobre dicha libertad preparatoria, conocida también como "libertad condicional o bajo protesta", a las mismas autoridades administrativas encargadas de la ejecución de las sanciones, no obstante que al introducirse en la legislación mexicana, por vez primera en el Código Penal del Distrito y Territorios de 1871, se encomendó a las autoridades judiciales (tribunales superiores), de acuerdo con el procedimiento señalado en los códigos procesales penales, distrital de 6 de julio de 1894 (artículos 454-469) y federal, de 16 de diciembre de 1908 (artículos 420-444).

113. *b) El auxilio* que deben dar las autoridades administrativas para el *cumplimiento de las resoluciones judiciales* está conferido directamente al presidente de la República por la fracción XII del

<sup>99</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *La reforma penal de 1971*, México, UNAM 1967; *id.* *El artículo 18 constitucional. Prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, 1967; *id.* *La prisión*, México, FCE-UNAM, 1975; González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 315-331.

<sup>100</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *La reforma penal de 1971*, cit. nota anterior.

<sup>101</sup> Cfr. González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, cit. *supra*, nota 99, pp. 330-331.

artículo 89 constitucional, el cual dispone que el titular del Ejecutivo Federal deberá facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. La doctrina señala, con toda razón, que la calificación de la necesidad a que se refiere este precepto corresponde al Poder Judicial, pues de otra manera el presidente podría negarse a prestar la ayuda solicitada, haciéndola nugatoria.<sup>102</sup>

114. No resulta sencillo, no sólo en México, sino también en América Latina, esa intervención del Ejecutivo para lograr la ejecución de las decisiones judiciales, ya que en ocasiones las autoridades inferiores se resisten a prestar su colaboración, en particular cuando les afecta, o bien en las hipótesis en que resulta complicado el empleo de la fuerza pública, y en nuestro país esto se advierte cuando se trata de ejecutar decisiones que implican el desalojo de campesinos que se han posesionado de predios agrícolas.<sup>103</sup>

115. En nuestro ordenamiento podemos señalar dos sectores en los cuales resulta difícil el cumplimiento de esta obligación constitucional, que se atribuye al titular del Ejecutivo Federal, pero que debe efectuarse por las autoridades administrativas que dependen del mismo: en primer lugar, la ejecución de las sentencias condenatorias para las mismas autoridades, que pronuncian los tribunales administrativos o judiciales,<sup>104</sup> y en segundo término el cumplimiento de las sentencias dictadas en el juicio de amparo de doble instancia, que también queda a cargo de las autoridades dependientes del Ejecutivo Federal (o de los gobiernos de los estados).<sup>105</sup>

116. *c) Tratándose de la tramitación y resolución de los recursos administrativos*, que se otorgan dentro del procedimiento respectivo, para la defensa de los particulares afectados por actos o resoluciones de carácter administrativo, la doctrina ha puesto de relieve que en

<sup>102</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit. *supra*, nota 96, pp. 187-188.

<sup>103</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", en su libro *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 518-520.

<sup>104</sup> Cfr. Los penetrantes estudios de González Pérez, Jesús. "La inejecución de las sentencias administrativas", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 91-92, julio-diciembre de 1973, pp. 421-436; *id.* *Derecho procesal administrativo hispano-americano*, Temis, Bogotá, 1985, pp. 386-390; *id.* *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 331-343.

<sup>105</sup> Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio, *El juicio de amparo*, 21a. ed., México, Porrúa, pp. 544-574; Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 739-753; Castro Juventino V., *Garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 513-518.

esta materia el Poder Ejecutivo no realiza una función estrictamente jurisdiccional, pues si bien decide una controversia, por conducto de la misma autoridad que ha pronunciado la resolución impugnada (revocación) o bien por una superior (recurso jerárquico), no lo hace de manera imparcial, sino que utiliza la autocomposición (cuando se allana a la pretensión del particular) o de la autodefensa, que es lo más frecuente (en el supuesto de que confirme la decisión combatida), pero en todo caso lo hace como parte interesada.<sup>106</sup>

117. Brevemente podemos señalar que en el derecho mexicano no existe una ley federal de procedimiento administrativo que regule de manera uniforme los aspectos esenciales de la tramitación de los actos y resoluciones ante las autoridades administrativas (sin perjuicio de los aspectos peculiares de las leyes administrativas especiales), y como ejemplo podemos señalar la Ley española de 1958.<sup>107</sup> La falta de este ordenamiento, que entre otros aspectos regula de manera uniforme los recursos administrativos, ha producido una verdadera anarquía y la dispersión en múltiples disposiciones legales de carácter especializado que regulan los citados recursos, lo que se traduce en un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas como inclusive en la misma denominación de los recursos.<sup>108</sup>

118. Por otra parte, en nuestro medio las autoridades administrativas, tanto federales como locales, no han comprendido el beneficio de los recursos administrativos para la misma administración, y los consideran, en términos generales, como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la emisión del acto de la resolución que deben considerarse como definitivos, por lo que en un gran porcentaje de las resoluciones que se pronuncian se limitan a confirmar en sus términos el acto o la resolución impugnados, pues los funcionarios que los dictaron, o bien sus superiores jerárquicos, se consideran obligados a defender de manera indiscrimi-

<sup>106</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio de los recursos administrativos", *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, FCE-UNAM, 1972, pp. 65-66; *id.* *Introducción a la justicia administrativa en el derecho mexicano*, cit. *supra*, nota 65, pp. 38-48.

<sup>107</sup> *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70. Ver también, García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1977, tomo II, pp. 363-364.

<sup>108</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra*, nota 65, pp. 47-51.

nada a la administración a que pertenecen a través de un criterio de lealtad muy mal entendida, si se considera que la administración no constituye una entidad transpersonal y que el fin último de todas las disposiciones jurídicas se dirige o debe dirigirse hacia la tutela de la persona humana, en sus dimensiones individual y social.<sup>109</sup>

119. Esta situación ha determinado que exista tanto en la doctrina como recientemente también en la legislación, una tendencia hacia el *carácter optativo de los recursos administrativos*,<sup>110</sup> y en esta dirección podemos citar como el ejemplo de mayor significación (además de otras leyes administrativas como las que regulan los institutos Mexicano del Seguro Social y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de 1973 y 1972, artículos 274-275 y 53-54, respectivamente), al artículo 28 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971 y que consagra, como regla general, el carácter optativo de los recursos administrativos, si bien en la modificación a este precepto conforme a decreto de 27 de diciembre de 1978, se introdujo como excepción la obligatoriedad de los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en materia fiscal, puesto que las controversias tributarias fueron encomendadas a dicho Tribunal por el citado decreto.<sup>111</sup>

120. *d) La atribución del indulto* se otorga directamente al presidente de la República por la fracción XIV del artículo 89 de la carta federal, de acuerdo con el cual, se atribuye al titular del Ejecutivo Federal la facultad de "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común del Distrito Federal" (y atribuciones similares otorgan las constituciones locales a los gobernadores de los estados).

121. La citada atribución ha sido reglamentada por los artículos 94 a 98 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal, así como por los artículos 612-614 y 559 de los códigos distrital y Federal de Procedimientos Pe-

<sup>109</sup> Sobre la función depuradora de los recursos administrativos en beneficio de la propia administración, *cf.* Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, tomo II pp. 579-581.

<sup>110</sup> *Cfr.* Heduán Virués, Dolores, "Logros y expectativas de lo contencioso administrativo federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 66, enero-marzo de 1967, pp. 227-240.

<sup>111</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra*, nota 65, pp. 48-51.

nales, que lo regulan como una facultad discrecional, pero con limitaciones en cuanto a los delitos por los cuales puede otorgarse y los efectos que produce. La doctrina lo ha calificado como *indulto por gracia* como una reminiscencia de los poderes de perdón sobre los delitos que correspondía al soberano en las monarquías absolutas.<sup>112</sup>

122. En nuestra legislación se habían establecido dos tipos de indulto, el *facultativo*, que es el verdadero, y una figura impropia que se calificaba de *indulto necesario* (que todavía se conserva con esa denominación por los artículos 614 a 618 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal), y que con motivo de las reformas introducidas en diciembre de 1983 y 1984 al citado Código Penal y al Código Federal de Procedimientos Penales, artículos 96 y 560 a 568, respectivamente, se le otorgó la denominación más adecuada de *reconocimiento de la inocencia del sentenciado*, ya que no se trata de un perdón, sino de un recurso de revisión contra las sentencias penales firmes y con autoridad de cosa juzgada, cuando con posterioridad a las mismas se descubren o producen determinados hechos o elementos de convicción que hacen necesario un nuevo examen del proceso en el cual se dictó el fallo respectivo, y por supuesto esa revisión y su decisión corresponden a los tribunales penales.<sup>113</sup>

123. También debe distinguirse el indulto en sentido estricto de la *amnistía*, que también es un perdón discrecional que corresponde al órgano Legislativo, y por lo que se refiere a la esfera federal, se atribuye al Congreso de la Unión, por el artículo 73, fracción XXII, de la carta federal, de acuerdo con el cual corresponde a dicho Congreso la facultad "Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación". La amnistía tiene efectos generales. No existen restricciones para su otorgamiento, y a diferencia del indulto, se puede aplicar inclusive a procesados que todavía no hubiesen sido condenados por sentencia firme.<sup>114</sup>

124. El indulto no puede otorgarse cuando se trate de penas que establezcan la inhabilitación para ejercer una profesión o alguno

<sup>112</sup> Cfr. Carrancá y Trujillo, Raúl, y Carrancá y Rivas, Raúl, *Código Penal anotado*, 11a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 270-273.

<sup>113</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 4a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 572-576; *id.* *Justicia y reformas legales (reformas normativas)*, cit. *supra*, nota 94, p. 517; García Cordero, Fernando, *La reforma procesal penal 1983-1987*, México, Manuel Porrúa, 1987, p. 344.

<sup>114</sup> Como un ejemplo reciente se cita la Ley Federal de Amnistía publicada el 18 de mayo de 1976. Cfr. Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas, *op. cit.*, *supra*, nota 112.

de los derechos civiles o políticos, o para desempeñar determinado cargo o empleo, ya que dichas sanciones sólo pueden extinguirse por la amnistía o la rehabilitación (artículo 92, Código Penal). Tampoco puede concederse en caso de sentencia condenatoria dictada en un proceso penal posterior al juicio político, cuando se trate de delitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su encargo (artículo 111 constitucional, reformado en diciembre de 1982).

125. De acuerdo con las disposiciones legales mencionadas, el indulto se puede otorgar en dos hipótesis: a) En el supuesto de *delitos comunes*, cuando *el reo haya prestado importantes servicios a la nación*; b) Respecto de los *delitos políticos* (es decir, en supuestos de rebelión, sedición, motín y conspiración) según el artículo 114 del Código Penal), *el perdón queda a la prudencia y discreción del Ejecutivo* (artículo 97 del propio Código Penal). A su vez, el artículo 613 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal establece que el Ejecutivo, en vista de los comprobantes presentados, o si así conviniere a la *tranquilidad y seguridad públicas*, concederá el indulto sin condición alguna o con las restricciones que estime convenientes. El artículo 559 del Código Federal de Procedimientos Penales, que tiene una redacción similar, sin embargo, con mejor técnica dispone que la apreciación discrecional de la conveniencia relativa a la seguridad y tranquilidad públicas que se confiere al presidente de la República, *sólo tiene aplicación en los delitos políticos*. Finalmente, el artículo 98 del Código Penal determina que en ningún caso el indulto extinguirá la obligación de reparar el daño causado.

126. Finalmente, haremos una breve referencia a las facultades estrictamente jurisdiccionales que se atribuyen al Ejecutivo Federal, y en ciertas hipótesis directamente al presidente de la República, que como hemos dicho se refieren a la solución de los conflictos o controversias que derivan de la aplicación de las disposiciones legales que regulan la reforma agraria.

127. Habíamos señalado con anterioridad (ver *supra* párrafo 54), que en virtud de la reforma de 9 de enero de 1934 al artículo 27 constitucional, se estableció en su fracción XIV una prohibición absoluta de defensa judicial respecto de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas pronunciadas por el presidente de la República, incluyendo entre estas defensas al juicio de amparo, y que esta prohibición fue atemperada en las diversas reformas al

propio artículo 27 constitucional promulgadas el 12 de febrero de 1947.

128. Esta última modificación al artículo 27 de la carta federal promulgada durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, conservó la regla general de la fracción XIV del citado precepto, sobre la prohibición de impugnar judicialmente las citadas resoluciones presidenciales en materia de reforma agraria, pero estableció la posibilidad de la procedencia del juicio de amparo si los reclamantes poseen el certificado de inafectabilidad correspondiente; o sea la certificación suscrita por el mismo jefe del Ejecutivo Federal en el sentido de que su titular tiene una pequeña propiedad, excepción que fue ampliada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a las hipótesis del señalamiento de la pequeña propiedad en otro documento presidencial, o bien cuando se afecte un predio que no exceda los límites de la pequeña propiedad y que se hubiera poseído pacífica, continua y públicamente cinco años anteriores a la solicitud de afectación.<sup>115</sup>

129. De acuerdo con la situación actual, los conflictos derivados de la aplicación de la reforma agraria se resuelven en una primera etapa por las autoridades administrativas federales de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, que encomienda a dichas autoridades la resolución de las controversias derivadas de la misma reforma agraria y que comprenden el conocimiento de los suscitados entre los campesinos que solicitan tierras y aguas, y los propietarios afectados, así como los planteados entre los mismos campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria, es decir, ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población.<sup>116</sup>

130. Dicho ordenamiento reglamenta en su libro quinto los diversos procedimientos agrarios (artículos 373-441), varios de ellos verdaderos procesos, aun cuando sean resueltos por autoridades administrativas, a través de una tramitación flexible, concentrada y

<sup>115</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, editado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 225-228; Lanz Cárdenas, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977, pp. 43-82; Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1985, pp. 87-129.

<sup>116</sup> Cfr. Chávez Padrón, Martha, *El proceso agrario y sus procedimientos*, 5a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 195-207; Ricord, Humberto, E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 289-306; Ponce de León Armenta, Luis M., *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988, pp. 91-122.

con amplias facultades directivas para dichas autoridades. En segunda instancia la decisión corresponde a un organismo que funciona como *tribunal de jurisdicción retenida* (artículos 14 y 16 del citado ordenamiento) denominado *Cuerpo Consultivo Agrario*, el cual, de acuerdo con su Reglamento publicado el 3 de septiembre de 1980, está integrado por cinco consejeros titulares, y contará con el número de supernumerarios que sea necesario, a juicio del Ejecutivo Federal. En virtud de la tendencia desconcentradora de los organismos judiciales federales, los consejeros supernumerarios integran las *consultorías regionales o estatales*. Tanto en el órgano central como en los desconcentrados, dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos (artículo 14 de la Ley de Reforma Agraria y 5º del Reglamento del Cuerpo Consultivo).

129 bis. El citado Cuerpo Consultivo Agrario formula un proyecto de sentencia que somete a la aprobación del presidente de la República como suprema autoridad agraria en la esfera administrativa (y que en ciertas hipótesis puede delegar al secretario de la Reforma Agraria). Una vez suscrita, se convierte en un fallo impugnabile a través del juicio de amparo de doble instancia, por los campesinos o los propietarios afectados, con ciertas limitaciones para los segundos (ver *supra* párrafo 128).<sup>117</sup>

130 bis. Por lo que respecta a los citados procesos agrarios, no obstante las extensas atribuciones de dirección procesal que se confieren a las autoridades administrativas encargadas de resolverlos, se observan deficiencias en nuestra realidad jurídica, pero ello no se debe tanto a los defectos de la regulación procesal antes mencionada (ver *supra* párrafo 130), sino particularmente en la falta de preparación técnico-jurídica de los funcionarios a los que corresponde su conocimiento, y además en la confusión que se observa con frecuencia en la práctica, entre los aspectos políticos y los estrictamente procesales de las controversias agrarias, lo que ha determinado que un sector importante de la doctrina mexicana proponga la creación de *tribunales agrarios* formalmente establecidos, siguiendo el ejemplo de varios países latinoamericanos que también han regulado una reforma agraria similar a la mexicana,<sup>118</sup> y en esta dirección

<sup>117</sup> Cfr. Ruiz Massieu, Mario, "Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 787-806.

<sup>118</sup> Cfr. Masrevy, J., *Derecho agrario y reformas agraria*, Roma, FAO, 1974, pp. 35-68. Por lo que se refiere a nuestro país, las iniciativas para establecer una jurisdicción agraria se remontan al Primer Congreso Nacional Agrario de Toluca, efectua-

se señalan los ejemplos de la jurisdicción agraria especializada de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).<sup>119</sup>

#### X. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986-1987, SOBRE DE PODER JUDICIAL

131. Como antecedentes a estas reformas debemos mencionar algunos que son de importancia para su comprensión, entre los cuales se encuentra el proyecto de reformas al artículo 107 constitucional presentado al Congreso de la Unión por el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho, el 21 de diciembre de 1944, el cual fue aprobado rápidamente por ambas Cámaras, pero no se sometió a las legislaturas de las entidades federativas, debido a la oposición de la Suprema Corte de Justicia, que se manifestó categóricamente en contra de las citadas reformas.<sup>120</sup>

132. La principal innovación del citado proyecto fue la de depositar en el propio Congreso de la Unión la facultad de establecer la competencia de los diversos tribunales federales, señalando de manera específica la de la Suprema Corte de Justicia, de manera similar al criterio seguido en la Constitución Federal de los Estados Unidos, cuyo artículo tercero señala la competencia de la Corte Suprema Federal, pero confiere al órgano Legislativo de la Unión la facultad de fijar, a través del ordenamiento secundario, la de los restantes tribunales de la Federación.<sup>121</sup>

do en 1959, *Memoria*, p. 40, y más recientemente, Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 32, octubre-diciembre de 1963, pp. 932-934; Cervantes Ahumada, Raúl, "Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)", *Estudios Agrarios*, México, núm. 8, mayo-agosto de 1964, pp. 75-78. También se trató el tema en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Jalapa, Veracruz, los días 12 a 16 de noviembre de 1997, en el cual se discutió la ponencia general presentada por Armenta Calderón, Gonzalo M., "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano", publicada en el volumen *Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit. *supra*, nota 115, pp. 341-358. También propone la creación de un tribunal superior de derecho social agrario y tribunales locales de la misma materia en las entidades federativas, el tratadista Ponce de León Armenta, Luis M., *Derecho procesal agrario*, cit. *supra*, nota 116, pp. 149-191.

<sup>119</sup> Cfr. Zeledón Zeledón, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

<sup>120</sup> Cfr. el folleto publicado por la Suprema Corte de Justicia, *El problema del recago de juicio de amparo en materia civil*, México, 1946, pp. 65-78.

<sup>121</sup> Cfr. entre otros, Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de José Juan de Olloqui Labastida,