

I. Introducción . . . . .	7
II. Ramas y fuente . . . . .	8
III. Sujetos procesales. . . . .	26

## I. INTRODUCCIÓN

Presentar una visión panorámica del derecho procesal positivo mexicano resulta muy complejo y extremadamente difícil ya que la mayoría de las disposiciones sustantivas que están comprendidas en otros sectores de esta obra poseen su correspondiente rama adjetiva y si ya debe considerarse como una tarea muy ardua lograr una visión de conjunto de cada una de estas materias, esta laboriosidad se multiplica de manera considerable cuando se pretende abordar en un solo trabajo los aspectos fundamentales del ordenamiento procesal.

Para resolver este complejo problema se puede tomar una de dos soluciones: la primera de ellas, tal vez la menos complicada, consiste en elaborar varios capítulos, uno para cada una de las disciplinas clásicas del propio ordenamiento procesal mexicano, es decir, implica el examen separado de las disposiciones adjetivas civiles, penales, administrativas y laborales, así como de manera autónoma también el juicio de amparo, que constituye la culminación de todas ellas; y la segunda que es la que hemos adoptado en este estudio panorámico, procura un examen de conjunto, con independencia de las diversas ramas procesales.

La segunda opción ofrece, como es comprensible, problemas muy arduos, en ocasiones muy difíciles de superar; pero la hemos considerado preferible aun si se toman en cuenta todos sus inconvenientes, por varias razones, entre las cuales se encuentran, en primer lugar, la de lograr un ahorro considerable de espacio, ya que con el análisis comprensivo se evitan numerosas repeticiones de los conceptos básicos del derecho procesal, que resulta necesario reiterar en cada disciplina específica cuando no se cuenta con un análisis general, y en segundo término, el motivo de mayor trascendencia se apoya en la unidad básica de la ciencia procesal, la que nos permite este estudio panorámico, ya que las categorías fundamentales se aplican a todas las ramas procesales con diferencias que pueden considerarse secundarias.

Debido a lo anterior, hemos hecho una división del contenido de este trabajo, apoyándonos en los conceptos procesales primordiales, y no por materias; pero se formulan las precisiones indispensables en cada uno de estos sectores básicos, con la advertencia de que no resulta posible incorporar ciertos aspectos específicos y de detalle, que sólo podrían abordarse en un estudio mucho más extenso.

## II. RAMAS Y FUENTES

El análisis conjunto del derecho procesal mexicano no nos conduce, sin embargo, a omitir la precisión de las diversas ramas que integran a aquél. Como en el desarrollo de este capítulo se harán alusiones particulares a dichas ramas, conviene precisar su número, contenido y fuentes. Para el análisis del derecho procesal mexicano, podemos utilizar la clasificación del derecho procesal propuesta por Fix-Zamudio, en tres grandes sectores: a) *el derecho procesal dispositivo*, regido por el principio *dispositivo* y que comprende el derecho procesal *civil* y *mercantil*; b) *el derecho procesal social*, orientado por el principio de *justicia social* o de “igualdad por compensación” (Couture), y dentro del cual se agrupan el derecho procesal *del trabajo*, el derecho procesal *agrario* y el derecho procesal de la seguridad *social*, y c) *el derecho procesal inquisitorio o publicístico*, en el que se contienen el derecho procesal *penal*, el derecho procesal *administrativo*, el derecho procesal *familiar y del estado civil* y el derecho procesal *constitucional* (Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 18-39).

Antes de iniciar el examen del contenido y de las fuentes de cada una de estas ramas, conviene recordar que todas ellas tienen como fuente primordial a la Constitución Política de 1917. Sin poder profundizar en las diversas normas constitucionales que orientan el derecho procesal mexicano —las cuales serán objeto de análisis en los capítulos sobre “Derecho constitucional” y “Derechos humanos”—, y a reserva de aludir a algunas de dichas normas al mencionar las fuentes de cada una de las ramas procesales, debemos destacar cuatro preceptos constitucionales de suma importancia para todas ellas.

En primer lugar, debemos señalar al artículo 17 constitucional, que prohíbe la autotutela y, en contrapartida, establece que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. El mismo precepto constitucional prevé que el servicio de los tribunales será gratuito, por lo que quedan prohibidas las costas judiciales; y que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

En segundo lugar, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución consigna el derecho fundamental que todo sujeto de derecho tiene de no poder ser privado de sus derechos, sino mediante un proceso “seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Se trata, como puede observarse, de uno de los preceptos más importantes del ordenamiento jurídico mexicano, ya que consigna la llamada “garantía de audiencia” o derecho fundamental de defensa en juicio.

En tercer lugar, el artículo 13 constitucional prohíbe el establecimiento y funcionamiento de tribunales extraordinarios o por comisión. Y por último, el artículo 16 establece el deber de todos los órganos de autoridad —incluyendo a los juzgadores— de fundar y motivar legalmente todos sus actos que impliquen alguna molestia o afectación, así sea provisional, en los derechos de las personas.

Además de estas cuatro disposiciones contenidas en el capítulo de “garantías individuales”, la Constitución también establece en su llamada “parte orgánica” las bases para la organización de los tribunales federales (artículos 73, fracción XXIX-H, 94-101, 103-107 y 123, apartado A, fracción XX y apartado B, fracción XII) y del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 5a.), así como del Ministerio Público (artículos 102, y 73, fracción VI, base 6a.) Ella contiene, además las bases para la organización de los tribunales de los estados (artículo 116, fracción III).

## 1. *Derecho procesal dispositivo*

Dentro de este sector se ubican, como ya quedó indicado, el derecho procesal civil y el derecho procesal mercantil.

## A. Derecho procesal civil

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los litigios de carácter civil, que afectan fundamentalmente a los particulares. Entre tales litigios podemos mencionar los concernientes a la propiedad privada y en general a los derechos reales, así como los relativos a la validez o nulidad, cumplimiento o rescisión de contratos civiles —particularmente de arrendamiento, de compraventa, de fianza, de obra, de prestación de servicios, etcétera—, y en general a las obligaciones civiles. También quedan comprendidos los litigios o asuntos referentes a las sucesiones o transmisiones del patrimonio de personas fallecidas y los concursos o liquidaciones del patrimonio de personas no comerciantes declaradas insolventes.

En relación con el proceso civil, y en general con todos los procesos diversos del penal, conviene tener presente el principio fundamental contenido en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional: “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Dentro de la distribución de competencias establecida por el artículo 124 constitucional para los órganos federales y locales, corresponde a los órganos legislativos de los estados la expedición de las leyes civiles y procesales civiles. Por esta razón, cada uno de los 31 estados de la República cuenta con su propio Código de Procedimientos Civiles; a estos códigos hay que agregar el del Distrito Federal y el Federal —para los asuntos civiles en los que la Federación actúe como parte civil—, por lo que, en total, existen en la República mexicana 33 códigos de procedimientos civiles.

La existencia de tantos ordenamientos procesales civiles dificulta, en una medida considerable, el estudio completo del derecho procesal civil mexicano. Sin embargo, se debe aclarar que esta cantidad tan grande de códigos no se ha traducido en una gran variedad en el contenido de los mismos. Así, la mayor parte de los códigos estatales han copiado el contenido del viejo Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal del 29 de agosto de 1932, todavía vigente en dicha entidad. Este Código fue elaborado por una comisión integrada por Gabriel García Rojas, José Castillo Larrañaga y Rafael Gual Vidal, basándose en los precedentes Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de

1870, 1880 y 1884, así como en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla (Código Béistegui) de 1880; todos estos códigos tuvieron, a su vez, la influencia determinante de la Ley de Enjuiciamiento Civil española del 5 de octubre de 1855. Por tanto, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1932 es el ordenamiento que ha recibido, en mayor medida, la tradición española y que la ha transmitido a la mayor parte de los códigos de los estados de la República. Por su vigencia en el Distrito Federal —la entidad más poblada de la República— y por su marcada influencia en la mayoría de los estados de la República, es el ordenamiento procesal civil mexicano más importante y es el que nos puede servir de guía en esta breve introducción, por lo que se refiere al derecho procesal civil mexicano.

Conviene advertir, sin embargo, que existen algunos ordenamientos procesales civiles que se apartan, en buena medida, del contenido y de las orientaciones del Código del Distrito Federal. En primer término, debemos señalar al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Guanajuato del 9 de enero de 1934, elaborado por el profesor Adolfo Maldonado con mejor técnica y tomando en cuenta las aportaciones de la doctrina procesal italiana de su tiempo (particularmente el Proyecto del Código de Proceso Civil de 1926, de Francisco Carnelutti). Este Código se orienta, en alguna medida, hacia la oralidad y la publicización del proceso civil. El propio profesor Maldonado elaboró también el proyecto para el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual fue promulgado el 31 de diciembre de 1942. A pesar de que los Códigos de Guanajuato y Federal son de mejor factura que el del distrital, no han tenido la influencia de éste en los estados de la República.

En el año de 1948 fue elaborado un anteproyecto de Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal por una comisión integrada por Ernesto Santos Galindo, Luis Rubio Siliceo y José Castillo Larrañaga. Este anteproyecto fue redactado siguiendo los lineamientos del Código del Distrito Federal de 1932, pero sus autores trataron de modernizarlo tomando algunas soluciones del proyecto de Couture de 1945 y de la doctrina procesal italiana. Con todo, el anteproyecto de 1948 conservó el carácter predominante escrito y dispositivo del proceso civil de ascendencia hispánica. A pesar de que dicho anteproyecto no fue ni siquiera sometido al debate del órgano legislativo para el Distrito Federal, sí fue tomado como modelo para los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Sonora (1949), Morelos (1955), Zacatecas (1965) y Baja California (1989). Asimismo, el Código de Procedimientos Civiles

del Estado de Tamaulipas (1961) recogió, en buena medida, el contenido del anteproyecto de 1948, sólo que lo mezcló, sin ninguna técnica, con disposiciones provenientes de los Códigos de Procedimientos Civiles de 1884 y 1932, del Código Federal de 1942 y hasta directamente de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855. Aunque el Código de Tamaulipas de 1961 fue abrogado por el Código de 1986, de mejor factura, sin embargo, fue puesto nuevamente en vigor en 1988, por una especie de “masoquismo legislativo”.

Los Códigos de Procedimientos Civiles de los estados de Tlaxcala y Puebla, cuyos proyectos fueron elaborados por José María Cajica, también ofrecen soluciones distintas a las del Código del Distrito Federal de 1932.

Al lado de los códigos procesales civiles, también deben ser consideradas como fuentes del derecho procesal civil las leyes orgánicas de los tribunales. En este sentido, debemos mencionar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación promulgada el 23 de diciembre de 1987.

Esta Ley establece la organización y competencia de los tribunales federales que forman parte del Poder Judicial Federal. También debemos señalar la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal promulgada el 26 de diciembre de 1968, que ha sido objeto de numerosas reformas, y la cual organiza y determina la competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los juzgados locales. Cada uno de los 31 estados de la República cuenta, también, con su propia Ley orgánica del Poder Judicial.

## B. Derecho procesal mercantil

El derecho procesal mercantil regula el proceso destinado a solucionar los litigios de carácter mercantil, es decir, todos aquellos derivados de actos que las leyes definen como mercantiles. Para la determinación de la naturaleza mercantil de los actos jurídicos remitimos al lector al capítulo de “Derecho mercantil” de esta obra, y nos limitamos a indicar que los artículos 4º, 75 y 76 del Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889, todavía vigente, intentan dar algunos criterios definitorios sobre este extremo. El artículo 1050 del propio Código de Comercio precisa que cuando un acto jurídico tenga, al mismo tiempo,

naturaleza civil para una de las partes y mercantil para la otra, el litigio que de dicho acto derive deberá solucionarse conforme a las leyes mercantiles.

A diferencia de lo que ocurre con las leyes civiles y procesales civiles que son de la competencia de los órganos legislativos estatales, la legislación mercantil y procesal mercantil es de la competencia del órgano Legislativo federal, es decir, del Congreso de la Unión, conforme a lo previsto por la fracción X del artículo 73 constitucional. Por consiguiente, las leyes procesales mercantiles son expedidas por el Congreso de la Unión y tienen vigencia en todo el territorio nacional. Pero si bien las leyes procesales mercantiles tienen vigencia nacional y son expedidas por el órgano Legislativo federal, su aplicación puede ser llevada a cabo, a elección de la parte actora, por los tribunales del Poder Judicial Federal o por los tribunales del Poder Judicial de los estados, cuando se trate de conflictos que sólo afecten “intereses particulares”, como lo previene la fracción I del artículo 104 constitucional. A esta posibilidad de someter los conflictos sobre aplicación de leyes federales que afecten intereses particulares a los tribunales federales o a los locales, se suele denominar “jurisdicción concurrente”, aunque sería más correcto designarla “competencia alternativa”.

Pero si bien las leyes procesales mercantiles se encuentran uniformadas en cuanto a que provienen todas del órgano Legislativo federal y tienen vigencia en todo el territorio nacional, sí padecen, en cambio, de una gran dispersión en cuanto que no existe un Código Federal de Procedimientos Mercantiles, sino que las disposiciones procesales mercantiles se encuentran diseminadas en diversas leyes mercantiles de diferentes materias y orientaciones.

El texto legal más importante para el derecho procesal mercantil mexicano es el ya mencionado Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889, cuyo libro quinto, “De los juicios mercantiles”, reúne la mayor parte de las disposiciones procesales mercantiles. Como lo demostró el profesor Alcalá-Zamora, dicho libro quinto no es sino una “copia mutilada” del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1884, por lo que actualmente resulta muy anticuado y, además, con muchas lagunas. El artículo 1054 del propio Código de Comercio establece la supletoriedad de los códigos de procedimientos civiles locales, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha tratado de reducir en la mayor medida posible, quizás para evitar las dificultades de una supletoriedad tan diversa y dispersa.

Además del Código de Comercio, también es fuente del derecho procesal mercantil la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, promulgada el 26 de agosto de 1982. Esta ley contiene normas sobre el procedimiento para la cancelación y pago, reposición o restitución de títulos de crédito nominativos extraviados o robados (artículos 42-68) y sobre las acciones (cambiaría y causal) que derivan de los títulos de crédito (artículos 150-169). También la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos del 31 de diciembre de 1942 es fuente del derecho procesal mercantil, pues regula el proceso de quiebra, destinado a liquidar el patrimonio de los comerciantes declarados insolventes, así como el procedimiento de suspensión de pagos, que tiene por objeto evitar la quiebra de empresas con problemas de liquidez, mediante la autorización judicial para que suspendan sus pagos y la celebración de un convenio con los acreedores, en el que se estipulen condiciones que permitan a la empresa reanudar el cumplimiento de sus obligaciones; por último, la Ley Federal de Protección al Consumidor promulgada el 19 de diciembre de 1975 contiene disposiciones que tienen incidencia en el derecho procesal mercantil, pues establece la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado que puede actuar como conciliador, árbitro e incluso procurador —previo mandato— de consumidores determinados, en los conflictos entre éstos y los proveedores y comerciantes; y en fin, contiene algunas reglas sobre la instancia conciliatoria y el juicio arbitral que se pueden seguir ante dicho organismo.

También se pueden considerar como fuentes del derecho procesal mercantil las leyes orgánicas a que se hizo alusión al exponer las fuentes del derecho procesal civil.

## *2. Derecho procesal social*

Dentro de este sector quedan comprendidos, como señalamos anteriormente, el derecho procesal del trabajo, el derecho procesal agrario y el derecho procesal de la seguridad social.

### *A. Derecho procesal del trabajo*

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los litigios derivados de los contratos, nombramientos o relaciones de trabajo. En esta rama procesal es preciso distinguir dos clases de procesos: *a)* el desti-

nado a solucionar los conflictos surgidos entre patrones-empresarios y trabajadores, con motivo de los contratos o relaciones de trabajo y en general, de las normas laborales, y *b)* el destinado a solucionar litigios surgidos con motivo de relaciones de trabajo establecidas entre las dependencias y algunas entidades de la administración pública y sus empleados. El primero se encuentra regulado en el apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969 y con vigencia a partir del 1º de mayo de 1970, la cual ha sido objeto de varias reformas, la más importante de las cuales —desde el punto de vista del derecho procesal— es la promulgada el 31 de diciembre de 1979 y que entró en vigor el 1º de mayo de 1980. El segundo proceso se encuentra regulado, por lo que corresponde a las relaciones de trabajo de empleados de la Federación y del Distrito Federal, en el apartado B del mismo artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgada el 27 de diciembre de 1963, la cual ha tenido también algunas reformas.

Las dos leyes mencionadas fueron expedidas por el Congreso de la Unión y tienen vigencia en todo el territorio nacional. Se debe aclarar, sin embargo, que la aplicación de la Ley Federal del Trabajo corresponde tanto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje —para cierta clase de actividades económicas— como a las juntas locales de conciliación y arbitraje —para las actividades no previstas para la Junta Federal—, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXXI, y en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo. En los últimos tiempos se ha observado un considerable incremento de los asuntos de la competencia de los tribunales laborales federales y, como consecuencia, una reducción en los de la competencia de los tribunales laborales locales.

Entre los conflictos que se pueden plantear a través del proceso laboral regulado por la Ley Federal del Trabajo, podemos enumerar los siguientes:

*a)* los litigios *individuales jurídicos*, surgidos entre trabajadores y patrones, con motivo de la aplicación o el incumplimiento del contrato o relación de trabajo o de las prestaciones establecidas en la Ley;

*b)* los *conflictos colectivos jurídicos*, originados entre sindicatos y patrones, con motivo de la aplicación o incumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley;

c) los *conflictos colectivos económicos*, que son aquellos que surgen entre sindicatos y patronos, pero que, a diferencia de los jurídicos, no tienen por objeto la interpretación y aplicación de las normas laborales existentes previamente en los contratos colectivos de trabajo o en los contratos-ley, sino su modificación o creación;

d) los litigios sobre *preferencia de derechos* en los ascensos, y

e) los conflictos *intersindicales*, o sea, los que se plantean entre dos o más sindicatos entre sí.

Por lo que concierne a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si bien fue expedida por el Congreso de la Unión y tiene vigencia en todo el territorio nacional, sus disposiciones afectan sólo las relaciones entre la administración pública *federal* (incluyendo la del Distrito Federal) y sus empleados públicos, por lo que las relaciones de las administraciones públicas *estatales y municipales* con sus trabajadores, se deben regir por las respectivas leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, con fundamento en lo que dispone el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política.

A través del proceso del trabajo regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se pueden plantear sólo conflictos jurídicos —individuales y colectivos—, intersindicales e interobreros.

Tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contienen, además de las normas sobre los respectivos procesos laborales, las disposiciones sobre la organización y competencia de los tribunales del trabajo.

## B. Derecho procesal agrario

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los conflictos relacionados con la propiedad, la posesión y la explotación de los terrenos rurales, que surgen entre los propietarios privados y los núcleos de población ejidal y comunal, entre estos núcleos entre sí o entre sus miembros. El artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Reforma Agraria promulgada el 22 de marzo de 1971, atribuyen la solución de estos conflictos al presidente de la República, quien es auxiliado en esta materia por la Secretaría de la Reforma Agraria y otros organismos y autoridades tanto estatales como federales que participan en diversos actos y etapas del proceso agrario. Las resoluciones que pronuncia el presidente de la República como conclusión del proceso agrario son revisables, en la mayor parte de los casos, por los órganos competentes del Poder Judicial Federal, a través del juicio de

amparo. Desde hace algunos años, se ha sugerido la posibilidad de crear tribunales especializados en materia agraria para que instruyan y resuelvan los procesos agrarios, pero hasta la fecha no se ha dado a conocer ni se ha presentado al Congreso de la Unión ninguna iniciativa que intente reformar el artículo 27 constitucional ni la Ley Federal de Reforma Agraria en este sentido.

Entre los conflictos que se pueden solucionar a través del proceso agrario, podemos mencionar los siguientes:

- a) conflictos sobre la dotación y la ampliación de ejidos;
- b) conflictos sobre la restitución de los bienes comunales;
- c) conflictos sobre los límites de los terrenos comunales;
- d) litigios sobre la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales;
- e) litigios sobre la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables;
- f) conflictos sobre la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias;
- g) conflictos sobre la nulidad de contratos y concesiones administrativas;
- h) litigios sobre la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad, e
- i) conflictos sobre la posesión y el goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

### C. Derecho procesal de la seguridad social

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos con motivo de la interpretación y aplicación de normas sobre la seguridad social. En México, sin embargo, no ha tenido un desarrollo legislativo ni doctrinal importante, pues hasta ahora los conflictos relativos a la seguridad social se han canalizado a través de otras ramas procesales, como son el derecho procesal del trabajo y el derecho procesal fiscal.

Por lo que se refiere a la seguridad social de los trabajadores sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley del Seguro Social promulgada el 26 de febrero de 1973 y vigente en toda la República a partir del 1º de abril de dicho año, distingue dos situaciones en relación con los posibles conflictos sobre las normas de la seguridad social:

- a) Para las controversias entre los trabajadores asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social sobre las prestaciones

que la Ley otorga, señala que aquéllos podrán acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para plantear dichas controversias a través de un proceso seguido contra dicho Instituto, conforme a la Ley Federal del Trabajo; b) Para los conflictos sobre el pago o la liquidación de las cuotas que se deben cubrir al Instituto (“aportaciones de seguridad social”, las denomina el artículo 2º fracción II, del Código Fiscal de la Federación), el interesado debe acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación para reclamar su anulación o invalidación a través del proceso fiscal, tomando en cuenta el carácter fiscal de dichas cuotas. Para ambas situaciones, el artículo 274 prevé un recurso administrativo de inconformidad ante el Consejo Técnico del propio Instituto, que el trabajador asegurado o sus beneficiarios pueden utilizar antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero que tiene carácter obligatorio para quienes pretendan plantear el proceso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Dicho recurso administrativo se encuentra regulado por el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social de 1950, reformado por el decreto promulgado el 27 de julio de 1979.

Por lo que concierne a la seguridad social de los empleados públicos y, en general, de los trabajadores sujetos al apartado B del artículo 123 constitucional, el artículo 23, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1977, atribuye a las Salas Regionales de dicho Tribunal, competencia para conocer de todas las resoluciones definitivas “que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo a Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

### *3. Derecho procesal publicístico*

Como quedó señalado al principio, este sector comprende cuatro ramas del derecho procesal: el penal, el administrativo, el familiar y del estado civil y el constitucional.

#### *A. Derecho procesal penal*

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar las controversias sobre la comisión de delitos y la aplicación de penas a los que resulten responsables de ellos.

Por su incidencia en la libertad y aún en la vida de las personas, el proceso penal es el que ha sido objeto de mayores referencias en la

Constitución; como su aplicación práctica es la más propicia a vulnerar los derechos humanos, los Constituyentes procuraron asegurar tales derechos a través del establecimiento de prohibiciones a las autoridades y de derechos para las personas que puedan ser sujetas a un enjuiciamiento penal. Sin embargo, las prácticas policiacas, en ocasiones la legislación ordinaria y aun la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todavía parecen no haberse ajustado plenamente a las orientaciones liberales de los Constituyentes.

Para el análisis detallado de los derechos fundamentales del procedido remitimos al lector al capítulo de “Derechos humanos” de esta obra. Nos interesa, sin embargo, ennumerar algunos de los preceptos constitucionales que tienen conexión con el enjuiciamiento penal: *a)* el artículo 14, tercer párrafo, que prohíbe imponer, “por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”; *b)* el artículo 15, que prohíbe celebrar tratados para la extradición de reos políticos o de personas que hayan tenido en el Estado reclamante la condición de esclavos; *c)* el artículo 16, que señala taxativamente las hipótesis en que puede ser aprehendida una persona y establece los requisitos que se deben satisfacer para poder decretar una orden de aprehensión; *d)* el artículo 17, que prohíbe la prisión por deudas civiles; *e)* el artículo 18, que establece las bases para la prisión preventiva, el sistema penitenciario, el régimen de los menores infractores y los tratados para el traslado de reos mexicanos en el extranjero a México, así como de reos extranjeros en México a su país de origen; *f)* el artículo 19, que señala los requisitos y la función del “auto de formal prisión” o auto de procesamiento; *g)* el artículo 20, que enumera los derechos fundamentales del procesado, los cuales tienen por objeto asegurarle las posibilidades de una defensa razonable; *h)* el artículo 21, que atribuye al Ministerio Público la persecución de los delitos y a la autoridad judicial la imposición de las penas; *i)* el artículo 22, que prohíbe determinadas penas; *j)* y el artículo 23, que establece el máximo de tres instancias para el enjuiciamiento penal, y prohíbe el doble juzgamiento por los mismos hechos, así como la absolución de la instancia.

Para hacer una breve referencia a las fuentes del derecho procesal penal mexicano, conviene distinguir dos clases de procesos, de acuerdo con los tipos de delito sobre los que recaen: *a)* el proceso penal por delitos ordinarios, y *b)* el proceso penal por delitos militares.

a) Por lo que concierne al primer tipo de proceso, conviene aclarar que en México los delitos ordinarios pueden ser federales —cuando se encuentran previstos en leyes federales, afecten a la Federación o tengan esa calidad de acuerdo con los criterios señalados por el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— o bien locales o del orden común —que se encuentran previstos en los códigos y leyes penales de los estados y del Distrito Federal—. Por esta razón, de manera similar a lo que ocurre en materia procesal civil, existe un código de procedimientos penales en cada uno de los estados de la República, uno en el Distrito Federal y otro de carácter federal. Pero en el proceso penal, al contrario de lo que ocurre en el proceso civil, el Código Federal ha tenido mayor influencia en los estados que el Código distrital. Con todo, estos dos Códigos son los que parecen orientar la mayoría de los códigos de los estados, con algunas excepciones, como los recientes Códigos de Procedimientos Penales de los estados de Baja California y Querétaro (ambos de 1989).

El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal del 20 de agosto de 1931, objeto de varias reformas pero todavía vigente, es el producto del proyecto elaborado, con cierta precipitación, por una comisión integrada por José Ángel Ceniceros, Alfonso Teja Zabre, Carlos L. Angeles, José López Lira, Luis Garrido y Ernesto G. Garza. El Código de 1931 recogió los lineamientos fundamentales de sus predecesores de 1880, 1894 y 1929, ajustándolos a las nuevas orientaciones de la Constitución de 1917. Los Códigos de 1880 y 1894, a su vez, se basaron en el proyecto elaborado en 1872 bajo la influencia, en cierta medida, del Código de Instrucción Criminal francés de 1808. Al lado del Código de Procedimientos Penales de 1931, también son fuente del derecho procesal penal en el Distrito Federal la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal —ya mencionada al examinar el derecho procesal civil—, la Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal del 19 de noviembre de 1987, su Reglamento de 5 de agosto de 1988 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal promulgada el 16 de noviembre de 1983.

El Código Federal de Procedimientos Penales promulgado el 23 de agosto de 1934 fue elaborado por una comisión integrada por Emilio Portes Gil, Ángel González de la Vega, Ángel Carvajal, Alberto R. Vela, Macedonio Uribe, Telésforo A. Ocampo, Ezequiel Burguete, José Ángel Ceniceros, Adolfo Desentis, Francisco González de la Vega, Fernando

Ortega y Javier Piña y Palacios. Este Código sigue, en términos generales, las mismas orientaciones que las del Código del Distrito, pero por el mayor tiempo de que dispusieron sus autores, tiene mejor redacción y contenido que el de 1931. Además del Código Federal de Procedimientos Penales, son fuente del derecho procesal penal en materia federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, también ya mencionada al tratar el derecho procesal civil, la Ley de la Defensoría de Oficio Federal del 14 de enero de 1922 y la Ley de la Procuraduría General de la República del 17 de noviembre de 1983. En materia de extradición externa rige la Ley de Extradición Internacional del 22 de diciembre de 1975, y para la extradición entre los estados de la República la Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, del 29 de diciembre de 1953.

b) Por lo que se refiere al proceso penal para delitos militares, debemos partir de las bases establecidas en el artículo 13 constitucional. De acuerdo con este precepto, los tribunales militares tienen como competencia material exclusivamente los delitos y faltas cometidos por militares contra la disciplina militar, sin que puedan extender su competencia al enjuiciamiento de personas que no pertenezcan al Ejército. De los casos de delitos o faltas militares en los que hayan participado personas ajenas al ejército, deben conocer los tribunales penales ordinarios. El proceso penal militar y la organización y competencia de los tribunales militares se encuentran regulados actualmente por el Código de Justicia Militar, del 28 de agosto de 1933. En la comisión que se encargó de elaborar el proyecto respectivo, participaron Manuel Ávila Camacho, Octavio Véjar y Tomás López Linares.

Por último —fuera del derecho procesal penal pero en estrecha relación con él—, el derecho procedimental para menores se encuentra regulado en las leyes estatales sobre menores infractores, de acuerdo con las bases previstas en el artículo 18 constitucional. En el Distrito Federal rige la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores promulgada el 26 de diciembre de 1973. Esta Ley regula el procedimiento inquisitivo al cual deben ser sometidos los menores que incurran en los supuestos previstos en el artículo 2º de la misma, y establece la organización y competencia del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal y de los Consejos Auxiliares.

## B. Derecho procesal administrativo

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos entre la administración pública y los administrados, con motivo de la interpretación y aplicación de los actos y contratos de carácter administrativo. Aquí también tenemos que distinguir, tomando en cuenta el sistema federal adoptado por el artículo 40 de la Constitución Política, entre la legislación federal y la de los estados de la República.

En materia federal no existe un Código que regule sistemáticamente el proceso administrativo en general (como tampoco hay una ley que sistematice los procedimientos administrativos). El Código Fiscal de la Federación promulgado el 30 de diciembre de 1981 regula sólo el proceso de nulidad fiscal; es decir, el proceso a través del cual se puede pretender la anulación de un acto o de una resolución de carácter fiscal (artículos 197-260). Sin embargo, como se verá al examinar la organización y competencia de los tribunales mexicanos (*infra* III, 1, B), el Tribunal Fiscal de la Federación —cuya integración y competencia se encuentran previstas en la Ley Orgánica promulgada el 30 de diciembre de 1977— puede conocer no sólo de estos procesos de nulidad fiscal, sino también de ciertos procesos administrativos de plena jurisdicción, especialmente en los casos de controversias sobre pensiones civiles y militares con cargo a las instituciones federales de seguridad social o al erario federal, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la administración pública federal centralizada y sobre responsabilidades civiles de funcionarios y empleados federales. Estos procesos administrativos de plena jurisdicción se deben tramitar conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, de acuerdo con lo previsto en el artículo 197 del citado Código Fiscal de la Federación. Para plantear las demás controversias administrativas que no queden comprendidas en los supuestos anteriores, los administradores pueden acudir al juicio de amparo, que en este terreno funciona como un proceso administrativo. Al contenido y las fuentes del juicio de amparo aludiremos al examinar el derecho procesal constitucional.

En el Distrito Federal sí existe un proceso y un tribunal de carácter administrativo, previstos para solucionar las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los administrados sobre la generalidad de los actos y contratos administrativos de aquélla, incluyendo los de carácter fiscal. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 26 de febrero de 1971 y re-

formada sucesivamente en 1973 y 1978, regula un proceso y establece y organiza un tribunal administrativo que tiene por objeto “dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares” (artículo 1º).

En algunos estados de la República —como los de Sinaloa (1976), Hidalgo (1979), Jalisco (1983), Guanajuato (1985), Querétaro (1985) y México (1986), se han establecido tribunales y procesos administrativos similares a los existentes en el Distrito Federal. Otros estados —como los de Veracruz (1975) y Sonora (1977)—, se han limitado a establecer tribunales y procesos preponderantemente de anulación fiscal, de manera similar a la legislación federal.

### C. Derecho procesal familiar y del estado civil

Esta rama regula el proceso destinado a solucionar los conflictos relacionados con la familia y el estado civil de las personas. Subsumido todavía en la legislación procesal civil de los estados y del Distrito Federal, el derecho procesal familiar y del estado civil no ha alcanzado aun autonomía, ni se ha orientado, en definitiva, hacia lo que Calamandrei caracterizó como “proceso civil inquisitorio”, por oposición al proceso civil patrimonial, de carácter preponderantemente dispositivo.

Sin embargo, algunos pasos se han dado en este sentido. En el Distrito Federal se crearon, con la reforma de 1971 a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, los juzgados de lo familiar, como juzgadores especializados en las controversias familiares y del estado civil, aunque también se les atribuyó competencia para conocer de los juicios sucesorios, de carácter básicamente patrimonial. Posteriormente, con la reforma de 1973 al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, se adicionó un nuevo título, el decimosexto, en el cual se previeron, así sea en forma dispersa e insuficiente, algunos principios generales para el proceso familiar y un juicio especial para algunas controversias familiares, cuyo contenido fundamental lo constituyen en la práctica las pretensiones de cumplimiento de las obligaciones alimenticias. Los códigos de procedimientos civiles de algunos estados han seguido un camino similar al del Distrito Federal.

Por otro lado, los Códigos de Procedimientos Civiles de Sonora (1949), Morelos (1955), Zacatecas (1965) y Baja California (1989) —basados en el anteproyecto de 1948— regulan en forma más sistemá-

tica los principios del proceso familiar y del estado civil y los diversos juicios en materia familiar.

#### D. Derecho procesal constitucional

Esta rama regula los procesos destinados a resolver los conflictos sobre la interpretación y aplicación de las normas constitucionales. En México existen, entre otros, tres procesos constitucionales: el *juicio de amparo*, las denominadas *controversias constitucionales* y el *juicio de responsabilidad*.

Los artículos 103 y 107 de la Constitución Política establecen las bases del *juicio de amparo*, las cuales son reglamentadas por la Ley de Amparo promulgada el 30 de diciembre de 1935, que, con numerosas reformas, se encuentra todavía vigente. A través del juicio de amparo, los justiciables pueden impugnar los actos de las autoridades tanto federales como locales, por considerarlos violatorios de los derechos fundamentales establecidos en el capítulo de “Garantías individuales” de la Constitución Política. En el caso de que el juzgador que conozca del juicio de amparo estime fundada la pretensión del actor, debe ordenar en su sentencia la inaplicación o desaplicación de los actos de autoridad reclamados.

Debido a la amplia extensión de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución —particularmente el previsto en el artículo 16, que consigna el principio general de legalidad de los actos de autoridad—, el juicio de amparo se ha convertido en una institución procesal sumamente compleja, que cumple básicamente las siguientes cinco funciones: *a) es el instrumento procesal constitucional para la tutela de la libertad personal*, en forma similar al *habeas corpus* de origen inglés; *b) es el medio procesal para combatir las leyes inconstitucionales*; *c) sirve también como medio de impugnación de las sentencias judiciales*, en forma similar al recurso de casación; *d) funciona como proceso administrativo* en aquellos lugares o sectores en los que no existan procesos y tribunales administrativos, y *e) funciona, en fin, como instrumento procesal para la protección de los derechos sociales de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria*. Estas cinco funciones del amparo serán analizadas con mayor detalle en la sección VIII, referente a los medios de impugnación.

Las controversias constitucionales se encuentran previstas en el artículo 105 de la Constitución Política, el cual atribuye su solución a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación. La solución de estas controversias tiene por objeto preservar los límites que la Constitución establece entre las facultades de las diversas autoridades federales y estatales. Tales controversias constitucionales, que son planteadas por las propias autoridades a la Suprema Corte de Justicia, son de cuatro clases, a saber: *a)* entre dos o más estados; *b)* entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; *c)* entre la Federación y uno o más estados, y *d)* aquellas controversias en las que la Federación figure como parte y que tengan importancia trascendente para los intereses de la nación, a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Las controversias constitucionales no han sido todavía reglamentadas en forma sistemática. A ellas se refiere el artículo 11, fracciones I a IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y también, por lo que concierne exclusivamente a las controversias relacionadas con cuestiones tributarias, el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 22 de diciembre de 1978. A falta de una reglamentación suficiente de todas las controversias constitucionales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha considerado pertinente recurrir a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El *juicio político* es un proceso que se sigue ante un órgano político, al que se atribuye eventualmente la función de juzgar, en contra de un funcionario público con responsabilidad en la toma de decisiones políticas, “por actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, fracción I, de la Constitución). Las sanciones que se pueden imponer a través de este juicio son también de naturaleza política: la destitución del funcionario y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el ámbito federal, el órgano político que conoce de este juicio es el Congreso de la Unión: primero la Cámara de Diputados, como jurado de acusación, y si ésta decide acusar, la Cámara de Senadores, como jurado de sentencia. Los funcionarios públicos que pueden ser sujetos al juicio político, son los que señala el artículo 110 de la Constitución.

El juicio político se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 (artículos 50. a 45). De los motivos por los que se puede seguir el juicio político, nos interesa destacar los siguientes, por su relación con las normas constitucionales:

1. el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
2. las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales

o sociales, y 3. cualquier infracción a la Constitución cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados, a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones (artículo 7o., fracciones II, III y VI, de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Por último, conviene tener presente para la interpretación de todos los textos legales que hemos mencionado, la jurisprudencia o interpretación judicial que la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito pueden establecer en forma obligatoria sobre dichos ordenamientos, en los términos previstos por los artículos 192, 193, 194, 195, 197 y 197-A de la Ley de Amparo. También se debe tomar en cuenta la jurisprudencia de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para la interpretación de las leyes procesales fiscales; la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la interpretación de la legislación procesal administrativa de esta entidad; y la del pleno del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, para la interpretación de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en la misma entidad.

### III. SUJETOS PROCESALES

Como es bien sabido, la doctrina predominante ha establecido que son tres los sujetos procesales esenciales: en primer lugar el *juzgador*, que, como órgano del Estado, dirige el procedimiento, por encima de los restantes participantes, y en segundo lugar, a las *partes*, que son aquellos sujetos situados en dos posiciones contradictorias al plantear el conflicto jurídico que debe resolver de manera imperativa el primero, en la inteligencia de que esa situación de parte puede depositarse en una o varias personas jurídicas, físicas o colectivas, tanto del lado activo como del pasivo.

Al lado de estos tres sujetos esenciales actúan en forma secundaria en el desarrollo del proceso, colaborando con el juez y las partes, otras personas jurídicas en la calidad de *auxiliares de la impartición de justicia*, cuyo número se ha incrementado de manera considerable debido a que el proceso moderno se ha tecnificado cada vez más, y entre estos auxiliares podemos señalar al personal de los tribunales, es decir, secretarios, notificadores, ejecutores; algunos sujetos que participan en el ofrecimiento y desahogo de los predios de prueba, tales como los testigos y los peritos, y además, de acuerdo con el concepto moderno del

proceso, también deben considerarse como colaboradores del mismo, a los asesores jurídicos, ya sean abogados postulantes, defensores de oficio, o procuradores en determinadas materias; así como también al Ministerio Público cuando actúa en representación de intereses sociales, especialmente en el proceso civil.

### 1. *Órganos jurisdiccionales*

El ordenamiento mexicano se inspiró en el sistema federal implantado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787, ya que en las cartas federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917, se estableció el llamado sistema de la *doble jurisdicción*, que se apoya en la existencia paralela de tribunales federales y de cada una de las entidades federativas; cada sector con su esfera específica de competencia, de manera que sólo en casos excepcionales, al menos de acuerdo con el sentido original del modelo, los asuntos resueltos por los tribunales locales pueden llevarse en impugnación ante los federales.

Sin embargo, esta doble organización se transformó de manera paulatina en nuestro país, debido a un conjunto de factores históricos, políticos y sociales, que no es posible describir en esta oportunidad, pero que son muy conocidos, ya que en virtud de una interpretación artificiosa del artículo 14 de la Constitución de 1857, se inició en la segunda mitad del siglo XIX una concentración de todos los asuntos judiciales del país en los tribunales federales, y en última instancia, en la Suprema Corte de Justicia, todo ello en cuanto esta última admitió la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones judiciales por la indebida aplicación de las disposiciones legales ordinarias, inclusive de carácter local, pero disfrazadas de violaciones de carácter constitucional.

En tal virtud, en la actualidad se conserva sólo de manera formal la doble jurisdicción, pero en la realidad dicha jurisdicción es *unitaria*, en virtud de que los tribunales locales se encuentran subordinados a los de carácter federal, en cuanto todos los fallos de los primeros pueden impugnarse ante los segundos por medio del propio juicio de amparo, invocándose de manera artificial la infracción, únicamente indirecta o refleja, de los artículos 14 y 16 de la carta federal vigente, de 5 de febrero de 1917.

Debido a lo anterior, en el ordenamiento mexicano no es preciso que se configure el “caso federal”, que se exige en el sistema judicial estadounidense (así como en los ordenamientos constitucionales de Argentina y de Brasil, que se inspiran en el primero en esta materia por conducto

del llamado “recurso extraordinario constitucional”), ya que en nuestro país basta que se alegue que se ha aplicado incorrectamente un precepto ordinario en una resolución judicial (que sólo por excepción puede tener naturaleza constitucional, ya que en la mayoría de los supuestos es de carácter legal o reglamentario), para que dicha resolución, sin importar que el tribunal que la hubiese dictado sea local o federal, pueda impugnarse ante los tribunales federales por conducto del juicio de amparo.

Por otra parte, los tribunales locales tampoco conservan su autonomía para interpretar libremente las disposiciones legales de sus respectivas entidades, ya que la llamada jurisprudencia obligatoria de los tribunales colegiados de circuito y de la Suprema Corte de Justicia (es decir, las tesis establecidas por dichos órganos judiciales en el mismo sentido en cinco casos similares y con un determinado número de votos aprobatorios), debe ser obedecida por los jueces locales, inclusive en relación con sus propios ordenamientos, en los términos del artículo 94 constitucional.

.Por tanto, intentaremos realizar una descripción lo más completa posible, pero forzosamente superficial, de la organización judicial mexicana, que es bastante compleja, con una breve mención de su competencia genérica, así como de las garantías judiciales de sus integrantes.

De manera previa es preciso señalar que en nuestro ordenamiento constitucional se ha suprimido la Secretaría de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la carta federal de 5 de febrero de 1917, al considerar los constituyentes que esa dependencia del Ejecutivo federal menoscababa la independencia del organismo Judicial, de manera que las cuestiones administrativas de los tribunales están encomendadas a los órganos superiores de los mismos, como ocurre con la Suprema Corte de Justicia en la esfera federal y los tribunales superiores de justicia en las entidades federativas.

La mencionada organización puede analizarse en tres sectores: en primer lugar, el de los tribunales federales, en segundo término a los organismos judiciales de los estados y finalmente; la mención específica de la situación de los jueces del Distrito Federal. Se incluyen en este examen otros organismos judiciales especializados en materia administrativa y laboral, que han adquirido autonomía y que por lo tanto, deben considerarse materialmente incorporados a los poderes judiciales respectivos, aun cuando formalmente estén encuadrados dentro del Ejecutivo Federal o los de las entidades federativas.

A. Tribunales federales. Los que a su vez pueden distinguirse, para efectos de estudio, según se ha visto, entre aquellos que pertenecen formalmente al organismo Judicial Federal y los que funcionan de manera independiente al mismo.

El Poder Judicial Federal está integrado por la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales de circuito y por los jueces de distrito, de acuerdo con lo establecido por el artículo 94 de la Constitución federal y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se menciona también al Jurado Popular Federal (ahora con una competencia muy reducida), y a los tribunales de los estados y del Distrito Federal cuando actúen en jurisdicción concurrente o en auxilio de la misma justicia federal.

a) *La Suprema Corte de Justicia* se integra por su presidente, nombrado cada año con posible reelección indefinida, por los ministros numerarios; así como por veinte ministros numerarios y cinco supernumerarios, que funcionan en pleno y en salas. El primero se forma con el presidente y los veinte ministros numerarios. Las salas son cuatro, divididas por materias, con cinco ministros numerarios cada una. Por otra parte, los magistrados supernumerarios, además de suplir en sus ausencias temporales a los numerarios (y en ese supuesto integran el Pleno), actúan también en una sala auxiliar que conoce de los asuntos de rezago que le remite el propio Pleno.

La Suprema Corte de Justicia conoce de dos tipos de controversias, las que podemos calificar como ordinarias federales, y las que se plantean por medio del juicio de amparo, por lo que si se simplifica al máximo la competencia genérica, podemos señalar lo siguiente:

El tribunal en Pleno decide, en esencia: en primer término de las llamadas *controversias constitucionales*, reguladas por el artículo 105 constitucional y en las fracciones I a IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, es decir, las suscitadas entre dos o más estados; entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados; así como de aquellas en que la Federación sea parte, cuando a juicio del propio Tribunal en Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación.

También los estados pueden plantear controversias constitucionales cuando se afecten sus intereses económicos, en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1980.

Por lo que respecta a la *materia de amparo*, debe advertirse que su conocimiento por la Suprema Corte de Justicia fue modificado sustancialmente por las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, incluyendo una nueva Ley Orgánica, ya que se concentró en la Suprema Corte la competencia respecto a la resolución de los asuntos estrictamente constitucionales, y se trasladó a los tribunales colegiados de circuito los restantes juicios de amparo en los cuales se controvieren cuestiones de legalidad.

De acuerdo con las nuevas disposiciones, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce, por medio del llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación), de la segunda instancia de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los juicios de amparo en los cuales se impugne la inconstitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional, si en la propia revisión subsiste la cuestión de inconstitucionalidad.

También conoce el citado Tribunal en Pleno de la impugnación de las sentencias de los jueces de distrito pronunciadas en los juicios de amparo en los cuales se controveja, por afectación personal, los actos o leyes que invadan la esfera federal o local, respectivamente, así como el segundo grado de los fallos dictados por los tribunales colegiados en una sola instancia, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley (artículos 84, fracciones I y II de la Ley de Amparo, y 11, fracciones V y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

La competencia de las Salas por lo que se refiere a los juicios de amparo, puede sintetizarse en tres aspectos esenciales, además de otros que no es posible detallar en esta oportunidad, con la advertencia de que su conocimiento está determinado por materias, es decir, asuntos penales en la Primera Sala; administrativos en la Segunda; civiles (incluyendo mercantiles), en la Tercera; y laborales en la Cuarta, sin perjuicio de que el Pleno pueda turnarles, en caso de que lo estime necesario, los que correspondan a las otras salas.

a') En primer lugar, dichas salas deciden, según su materia, del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito en los juicios de amparo en los cuales se controveja la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el presidente de la República o de un reglamento local que corresponda al gobernador de un estado, siempre que en la segunda instancia subsista la cuestión de inconstitucionalidad, y también en aquellos supuestos de que en el fallo se interprete directamente un precepto de la carta federal (artícu-

los 24, 25, 26 y 27, fracción I, a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

b') De los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal o local, o interpreten directamente un precepto de la Constitución (artículos 24, 25, 26 y 27, fracción II, de la citada Ley Orgánica).

c') La facultad de atracción en amparo de doble instancia o de único grado, de los asuntos que correspondan a los tribunales colegiados de circuito cuando consideren dichas Salas que por sus características especiales, es decir, su particular importancia, deben ser conocidos por la sala respectiva, según su materia, facultad que pueden ejercer de oficio, a petición del tribunal colegiado respectivo o del procurador general de la República (artículo 107 constitucional, fracciones VIII y V, y 24, 25, 26 y 27 fracciones I, inciso b) y III, de la Ley Orgánica).

d') De la resolución de las contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito, en los juicios de amparo y respecto de la materia que corresponde a las propias Salas, para determinar cuál es la que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo y 24, 25, 26 y 27, fracción XII, de la mencionada Ley Orgánica).

b) *Los tribunales colegiados de circuito* fueron establecidos en las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en mayo de 1951, con el propósito de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los asuntos de amparo. Están integrados por tres magistrados.

Su número se ha incrementado de manera considerable en virtud de que de manera paulatina se descargó a la Suprema Corte de los juicios de amparo de menor importancia jurídica, social o económica, pero en las citadas reformas de enero de 1988 se les confirió la competencia genérica para el conocimiento de los juicios de amparo de una sola o de doble instancia, en los cuales se impugne la indebida aplicación de disposiciones legales o reglamentarias ordinarias, por lo que, en esencia, se han convertido en tribunales de casación.

De manera excepcional pueden decidir dichos tribunales cuestiones de constitucionalidad, en particular en los juicios de amparo contra una ley por conducto de una sentencia judicial en la cual se hubiese aplicado dicho ordenamiento. En esa hipótesis, si los propios tribunales colegiados resuelven sobre la constitucionalidad de las disposiciones

legislativas o interpretan directamente un precepto de la carta federal, sus fallos pueden ser impugnados por los afectados a través del recurso de revisión, y la segunda instancia corresponde, en el primer supuesto, al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y en el segundo, a la Sala respectiva, según la materia (artículo 107, fracción IX de la Constitución federal).

En la actualidad existen sesenta tribunales colegiados de circuito (en 1951 se crearon sólo cinco en toda la República), divididos en veintiún circuitos, el primero de los cuales radica en la ciudad de México, con veinte tribunales especializados, de los cuales dos son penales, seis administrativos, cinco civiles y siete en materia de trabajo.

El tercer circuito, que está situado en la ciudad de Guadalajara, cuenta con siete tribunales colegiados, también especializados, de los cuales uno es penal, dos en materia administrativa, tres civiles y uno del trabajo.

Los restantes tribunales no están especializados, y residen respectivamente en las ciudades de Toluca (tres); Monterrey (tres); Hermosillo (dos); Puebla (tres); Veracruz (dos); Torreón; San Luis Potosí (dos); Villahermosa; Morelia (dos); Mazatlán (dos); Oaxaca; Mérida; Mexicali; Guanajuato (dos); Chihuahua (dos); Cuernavaca; Ciudad Victoria; Tuxtla Gutiérrez y Chilpancingo.

c) Funcionan también *veintiséis tribunales de circuito*, de carácter unitario, los cuales únicamente conocen en apelación de las sentencias dictadas en primer grado por los jueces de distrito en asuntos ordinarios federales, predominantemente en materias civil y penal. Estos tribunales unitarios se encuentran distribuidos en los veintiún circuitos que corresponden a los colegiados, los que hemos señalado con anterioridad, y residen también en las mismas ciudades, si bien se han establecido varios en los circuitos con mayor carga de trabajo, y así funcionan tres en la ciudad de México; tres en Guadalajara y dos en Mazatlán.

d) En la actualidad existen ciento treinta y seis *juzgados de distrito*, de carácter unitario que se encuentran distribuidos en las ciudades de mayor importancia en el país. Veintinueve de ellos residen en la ciudad de México y están especializados: diez en materia penal; diez administrativos; seis civiles y tres laborales. En Guadalajara también se han especializado los juzgados de distrito: seis penales; dos administrativos; dos civiles y uno en materia agraria.

Los jueces de distrito conocen de dos categorías de procesos en primera instancia; en primer término el sector que podemos calificar como de carácter federal, y en segundo lugar, la materia de amparo. Por lo

que respecta a los asuntos ordinarios federales, éstos se refieren a las controversias derivadas de la aplicación de las leyes federales, de acuerdo con lo establecido por la fracción I, del artículo 104 de la Constitución federal. Debe hacerse la advertencia de que, en virtud de la llamada jurisdicción concurrente establecida en el mismo precepto fundamental, y a la que nos referiremos más adelante, dichos conflictos también pueden plantearse, en ciertos supuestos, ante los jueces locales.

En segundo lugar corresponde a los jueces de distrito decidir, en primera instancia, según se ha visto, de los juicios de amparo señalados por los artículos 107, fracción VII, de la carta fundamental, y 114 de la Ley de Amparo, cuando por medio del amparo se reclame la inconstitucionalidad de una ley; se impugnen actos provenientes de las autoridades administrativas que no pueden plantearse ante tribunales judiciales o administrativos; se combatan las resoluciones judiciales pronunciadas en vía de jurisdicción voluntaria; las que tengan sobre las personas o las cosas efectos de imposible reparación; o bien si afectan a personas ajenas al proceso y no exista un medio ordinario de defensa.

Debe hacerse la aclaración de que en las reformas de 1988 se excluyó del amparo de doble instancia y, por tanto, del conocimiento de los citados jueces de distrito, la impugnación de las resoluciones judiciales, que sin tener el carácter de sentencias definitivas, sin embargo impliquen la terminación del proceso, es decir, pongan fin al juicio sin posibilidad de acudir a un recurso o medio de defensa ordinario (artículo 47 de la Ley de Amparo).

Por otra parte, debe señalarse que con motivo de las propias reformas que entraron en vigor en enero de 1988, se adicionó el artículo 94 constitucional para otorgar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial, así como especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, atribución que correspondía anteriormente al Congreso de la Unión por medio de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que hacía muy complicada la creación y distribución de los tribunales federales, de manera que ahora pueden establecerse de manera más flexible y oportuna.

e) Finalmente, el Poder Judicial de la Federación comprende, según la Ley Orgánica respectiva, el *Jurado Popular Federal*, formado por siete personas designadas por sorteo, procedentes de diversos sectores sociales y presididos por un juez de distrito (artículos 61 a 72 de la

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). Su competencia actual es muy restringida, en virtud de que al reformarse el título IV de la Constitución federal sobre la responsabilidad de los servidores públicos en diciembre de 1982, se suprimió la materia de mayor importancia de conocimiento del mencionado Jurado, que se refería al enjuiciamiento de los empleados o funcionarios federales a los cuales se les imputara la comisión de delitos de carácter oficial, cuando carecían de inmunidad constitucional, según los artículos 108 y 111 constitucionales en su texto original.

En tal virtud, los únicos supuestos de los cuales puede conocer el citado Jurado Popular Federal, son los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación, en los términos de la fracción VI del artículo 20 de la Constitución federal, hipótesis que según nuestro conocimiento no se ha presentado en la práctica.

B. Además de los tribunales anteriores que integran el Poder Judicial Federal de acuerdo con lo establecido por el artículo 94 de la carta federal, también existen otros organismos judiciales que formalmente no se consideran dentro del mencionado poder, pero que deben estimarse, desde nuestro punto de vista, como tribunales federales, y en este sentido haremos un breve examen del Tribunal Fiscal de la Federación; de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de los tribunales castrenses, y finalmente del enjuiciamiento político ante el Congreso de la Unión de los servidores públicos que hubiesen cometido infracciones a la Constitución y a las leyes federales.

a) *El Tribunal Fiscal de la Federación* fue introducido por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, como un órgano de jurisdicción delegada, que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo Federal. En sus comienzos se discutió su constitucionalidad por no estar previsto su funcionamiento en la carta federal. Sin embargo, su apoyo constitucional se introdujo en las reformas al artículo 104, fracción I, de la Constitución federal que entraron en vigor en octubre de 1968, disposición que se trasladó en diversas reformas promulgadas en agosto de 1987, a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que regula las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia.

En la actualidad dicho tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con apoyo en el citado precepto fundamental y su Ley Orgánica publicada el 2 de febrero de 1978.

De acuerdo con la tendencia a la desconcentración de los organismos judiciales federales, que se inició con la creación de los tribunales colegiados de circuito en 1951, el citado Tribunal Fiscal está integrado por una sala superior y por varias salas regionales.

La sala superior reside en la ciudad de México y se compone de nueve magistrados, los cuales designan cada año, con posibilidad de reelección, al presidente de todo el Tribunal, en tanto que las salas regionales, con tres magistrados, se encuentran distribuidas en las once regiones en las que se dividió el país para ese efecto, con una sala en cada una, con excepción de las regiones metropolitana y la de Hidalgo-México, en las que funcionan seis y dos salas, respectivamente.

La Sala Superior, aparte de los aspectos administrativos del tribunal, establece y modifica la jurisprudencia obligatoria de las salas regionales. Además, conoce excepcionalmente, por medio de una facultad de atracción, ya sea de oficio o a petición fundada de la sala regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda, de aquellos juicios que por sus características especiales así lo ameriten, y se entienden por dichas características, en primer lugar, que el valor del negocio exceda de cien veces el valor del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año; o en segundo término, que para la resolución del negocio respectivo sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Las citadas salas regionales conocen de las controversias de carácter fiscal surgidas entre los particulares afectados y las autoridades tributarias federales, en la inteligencia de que esta competencia se ha extendido de manera paulatina hasta comprender también, además de la materia estrictamente fiscal, el conocimiento de los conflictos relativos a prestaciones sociales a cargo del erario federal, en beneficio de los miembros de las fuerzas armadas y de los empleados públicos federales; así como respecto de los litigios sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública centralizada, y respecto de las resoluciones que establezcan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, por actos que no constituyen delitos (artículos 15 y 23 de la Ley Orgánica).

b) En materia de trabajo actúan en el ámbito nacional las *juntas federales de conciliación* y la *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, previstas en la fracción XX del apartado A, del artículo 123 de la

carta federal y reglamentadas por los artículos 591-600 y 604-620 de la Ley Federal del Trabajo.

Las juntas federales de conciliación, que pueden ser permanentes o accidentales, se establecen en las regiones de importancia económica y se integran por un representante del gobierno federal designado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que actúa como presidente, así como por un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los empresarios.

Dichas juntas actúan exclusivamente como instancia conciliatoria postestativa de los trabajadores y de los patrones, y sólo tienen la facultad de decidir conflictos laborales de menor cuantía, es decir, aquellos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios (artículos 591 y 600 de la citada Ley Federal del Trabajo).

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje también posee carácter tripartito, con representantes de los sindicatos de trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, estos últimos como jueces profesionales que deciden la mayor parte de las controversias, ya que normalmente los votos de los representantes gremiales se anulan recíprocamente.

La citada Junta actúa tanto en Pleno (con un presidente general designado por el presidente de la República, y por todos los representantes de los diversos grupos), como en grupos especiales formados de acuerdo con las ramas de la industria y de otras actividades de importancia nacional. Dichos grupos se forman, a su vez, con un presidente especial designado por el secretario del Trabajo y Previsión Social y por los representantes de los sectores respectivos de la actividad económica específica.

Además, dichos grupos actúan de manera desconcentrada, por lo que en la actualidad funcionan cuarenta y cinco grupos especiales, dieciséis en la ciudad de México y los restantes distribuidos en las diversas regiones económicas de la República, según el acuerdo del titular de la citada Secretaría del Trabajo, de trece de agosto de 1985.

c) Dentro del sector de los organismos judiciales laborales debe mencionarse al *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, que conoce de los conflictos entre los empleados y funcionarios al servicio de los poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, y las autoridades respectivas, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, reglamentado por los ar-

tículos 118 a 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicho tribunal, a partir de las reformas al ordenamiento mencionado publicadas el 18 de enero de 1984, funciona en Pleno y con un mínimo de tres salas, susceptibles de aumento cuando es necesario. Cada una de dichas Salas se forma por un magistrado designado por el gobierno federal; un magistrado representante de los trabajadores, electo por la Federación de Sindicatos respectiva, y un magistrado tercer árbitro, nombrado por los otros dos y que actúa como presidente de Sala.

Además de las Salas mencionadas, podrán funcionar salas auxiliares del citado tribunal burocrático, en las capitales de las entidades federativas, cuando lo considere necesario el Pleno del citado Tribunal. El Pleno se integra con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el presidente de la República, en calidad de presidente del propio Tribunal.

d) También deben mencionarse como organismos judiciales federales a los *tribunales militares*, previstos por el artículo 13 de la carta federal y regulados por el Código de Justicia Federal, los cuales se componen, en primer término, por el Supremo Tribunal Militar formado por cinco magistrados, generales de brigada y licenciados en derecho; por los Consejos de Guerra Ordinarios, con cuatro vocales y un presidente, todos ellos militares de carrera; por los Consejos de Guerra Extraordinarios que actúan sólo en situaciones de emergencia con cinco militares, y por los jueces militares, generales de brigada, todos los cuales son auxiliados por los jueces penales del orden común en los lugares en donde no residan dichos jueces castrenses.

En los términos del mencionado artículo 13 constitucional y el citado Código de Justicia Militar, los tribunales castrenses sólo pueden juzgar de los delitos y faltas cometidos por los miembros de las fuerzas armadas que afecten a la disciplina militar y que se realicen con motivo del servicio; de manera que no están facultados para conocer de los delitos cometidos por civiles, aun cuando lo hagan asociados a militares, ya que de estos casos deben conocer los tribunales ordinarios.

e) Finalmente, para tener una visión panorámica de los órganos de justicia federal, debemos hacer una breve referencia a las funciones jurisdiccionales encomendadas al órgano Legislativo federal, es decir, al Congreso de la Unión, que está facultado por el artículo 110 de la Constitución federal, reformado en diciembre de 1982, para juzgar a los funcionarios importantes tanto de la Federación y del Distrito Federal,

como de los estados, por las infracciones a la Constitución y leyes federales que cometan en el ejercicio de sus cargos. Dicho precepto fue reglamentado por la Ley de Responsabilidades expedida también en diciembre de 1982.

Este procedimiento corresponde al llamado “juicio político”, calificado expresamente con esta denominación por el actual artículo 109, fracción I, de la carta federal.

De acuerdo con la concepción original de los artículos 108 y 111 de la propia Constitución federal, el citado juicio político sólo podía seguirse a los altos funcionarios dotados del llamado “fuero constitucional”, es decir, de inmunidad, así como a los titulares de los gobiernos de los estados, por violación a la Constitución y leyes federales. La responsabilidad del presidente de la República está restringida durante el ejercicio de sus funciones, en los términos del artículo 108 constitucional, en su texto vigente, a la traición a la patria y a los delitos graves del orden común por medio del procedimiento del citado juicio político.

Según los preceptos constitucionales y legales en vigor, ya no existe una delimitación precisa respecto de los funcionarios que poseen inmunidad constitucional, ya que en realidad sólo existe respecto de aquellos, enumerados en diverso artículo: 111 constitucional (diputados y senadores al Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia; secretarios de despacho; representantes a la Asamblea del Distrito Federal; el titular del órgano de gobierno del propio Distrito Federal; el procurador general de la República y el procurador general de Justicia de Distrito Federal), que no pueden ser enjuiciados directamente ante los tribunales ordinarios por los delitos comunes cometidos en el tiempo de su encargo, ya que se requiere una declaración previa de procedencia del proceso penal por parte de la Cámara de Diputados.

En relación con el juicio político, los funcionarios que pueden ser sometidos al mismo son muy numerosos, pues entre ellos no sólo se comprenden, como en los ordenamientos anteriores, a los titulares de los órganos del gobierno federal, del Distrito Federal y de los estados, sino también inclusive a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los fideicomisos públicos (artículo 110 constitucional), con lo cual, en nuestra opinión, se desvirtúa la naturaleza del juicio político, que únicamente debe comprender, como lo hacía el régimen original de la carta de 1917, a los mencionados titulares de los poderes públicos, en la forma que lo hace

actualmente el artículo 110 de la carta federal, mencionado en el párrafo anterior, pero sólo respecto de los delitos comunes que se imputen a dichos altos funcionarios, no obstante que, por mayoría de razón, esta delimitación debería aplicarse al enjuiciamiento político por infracciones oficiales a la Constitución y leyes federales.

El procedimiento respecto del juicio político, que incluye también el enjuiciamiento del presidente de la República en los casos excepcionales en que puede exigírsele responsabilidad durante el ejercicio de su cargo, se sigue en dos instancias, la primera ante la Cámara de Diputados y la segunda, si dicha Cámara decide la culpabilidad del acusado, se promueve ante el Senado Federal, el cual resuelve en definitiva.

La sanción que puede aplicar dicha Cámara de Senadores únicamente puede consistir, si se trata de funcionarios federales, en la suspensión o la destitución del cargo y la inhabilitación, en su caso, para obtener otro cargo público durante determinado periodo según la gravedad de la infracción, pero si el culpable es un funcionario de carácter local, la decisión del Senado tiene efectos puramente declarativos y debe comunicarse a la legislatura respectiva, para que proceda como corresponda (artículos 110 constitucional y 44 de la Ley de Responsabilidades).

C. Respecto de los *tribunales de los estados*, como los mismos son organizados por éstos, de acuerdo con las constituciones locales y las leyes orgánicas respectivas, no es posible efectuar una descripción, así fuese aproximada de los mismos, en un trabajo de esta naturaleza, por lo que nos limitaremos a proporcionar una idea general de los mismos.

a) En primer lugar, se puede sostener que, en términos generales, los *tribunales ordinarios de los estados* se integran con jueces de paz o municipales, para asuntos de menor cuantía, cuyas resoluciones son normalmente inapelables; con jueces civiles y penales de primera instancia, y por un órgano de apelación que recibe, también generalmente, la designación de Tribunal Superior o Supremo de Justicia, con un número variable de salas y de magistrados, de acuerdo con la importancia de la entidad respectiva.

Si bien los citados tribunales locales conocen, en principio, de las controversias planteadas por aplicación de las leyes expedidas por las legislaturas respectivas, también deciden en jurisdicción concurrente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 104, fracción I, de la Constitución federal, sobre los litigios derivados de la aplicación de las leyes

federales, cuando sólo se afecten intereses particulares, y por ello, normalmente resuelven asuntos mercantiles, que tienen naturaleza federal.

b) Además de los organismos mencionados que integran el Poder Judicial de los estados, funcionan también *tribunales laborales*, de carácter tripartito y cuyo personal técnico es designado por el gobierno local, pero su organización y procedimiento se encuentran regulados por la Ley Federal del Trabajo, la cual establece la formación de juntas locales de conciliación y de juntas centrales de conciliación y arbitraje, en cada uno de los estados.

Estos organismos están presididos por funcionarios designados por el gobierno estatal y por representantes de las asociaciones gremiales de los empresarios y de los trabajadores (artículos 601 y 621 a 624 de la citada Ley Federal del Trabajo), aplicándose en lo conducente las disposiciones que regulan la integración y el funcionamiento de las juntas federales que examinamos anteriormente, en la inteligencia de que conocen también en forma amplia de todo género de conflictos laborales, pero con circunscripción local.

c) Por lo que se refiere a la resolución de los *conflictos de carácter burocrático*, es decir, respecto de los trabajadores al servicio de los gobiernos locales y municipales, éstos no estaban contemplados por la carta federal, de manera que cada uno de los estados regulaba las relaciones laborales de sus servidores de manera autónoma.

Con motivo de las reformas a los artículos 115 y 116 de la carta federal de diciembre de 1982 y de febrero de 1987, se regulan expresamente las relaciones laborales de los servidores públicos locales de acuerdo con los lineamientos del artículo 123 constitucional, de manera predominante de acuerdo con el apartado B; por lo que se han expedido nuevas leyes o reformado las anteriores sobre los trabajadores estatales y municipales, cuyas controversias con los organismos públicos a los que prestan sus servicios, son resueltas en forma mayoritaria por tribunales de conciliación y arbitraje, de acuerdo con el modelo federal.

d) También observamos una evolución constante respecto de los *tribunales administrativos de carácter local*, los que en un principio se inspiraron en el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo demuestra la creación de tribunales tributarios en los estados de Tamaulipas (1951); México (1958); Veracruz (1975); Sinaloa (1976), y el Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León (1985). Debe destacarse que los órganos de justicia fiscal de los citados Estados de México y de Veracruz se trans-

formaron posteriormente en tribunales de lo contencioso administrativo, como se señala en el párrafo siguiente.

En una nueva etapa ha predominado la creación de tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía, según el ejemplo del Distrito Federal, como ha ocurrido en los estados de Sonora (1977) (el que, no obstante su nombre, tiene competencia en materia tributaria); Hidalgo (1979), a partir de 1982 con el nombre de Tribunal Fiscal Administrativo; Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985); México (1986); Guerrero y Yucatán (1987); Baja California (1988), y Veracruz (1989).

Una solución peculiar fue adoptada por la legislación del estado de Chiapas, en virtud de que en dicha entidad se introdujo una sala especializada en materia administrativa en el Tribunal Superior de Justicia, en virtud de la Ley de Justicia Administrativa de 27 de diciembre de 1988.

Esta evolución fue elevada a rango constitucional, en virtud de 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 con plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

D. Finalmente, en la descripción panorámica de los organismos judiciales mexicanos, haremos una referencia especial a los que residen en el Distrito Federal, por ser la entidad de mayor importancia económica, social y cultural del país.

En primer lugar, de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución federal y por la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, los citados tribunales están encabezados por el Tribunal Superior de Justicia formado por cuarenta y dos magistrados titulares y varios supernumerarios, los cuales designan cada dos años a su presidente. Dicho tribunal funciona en Pleno y en catorce salas numerarias y una auxiliar de tres magistrados cada una, divididas por materias.

De dichas Salas, las siete primeras son civiles (que incluyen la materia mercantil); cinco son penales y las dos últimas especializadas en asuntos relativos a cuestiones familiares y del estado civil. La Sala auxiliar conoce de los asuntos que le encomienda el Pleno, especialmente de reago. Las salas conocen en apelación de las resoluciones dictadas por los

jueces de primera instancia que actualmente son ciento noventa y cuatro, también especializados.

En efecto, los citados juzgados de primera instancia se encuentran distribuidos de la siguiente manera: cuarenta y seis de lo civil; cuarenta de arrendamiento inmobiliario; dos de lo concursal; cuarenta de lo familiar y sesenta y seis juzgados penales ubicados en los diversos reclusorios, así como treinta y seis juzgados mixtos de paz, que conocen de asuntos de menor cuantía en materia civil y respecto de procesos penales por delitos que no requieran sanciones privativas de la libertad o hasta dos años de prisión por varios delitos.

Muy brevemente podemos afirmar que los tribunales del Distrito Federal conocen de las controversias suscitadas por aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el propio Distrito Federal, pero de acuerdo con la jurisdicción concurrente a la cual hicimos referencia con anterioridad, también resuelven asuntos mercantiles, que son federales, pero que normalmente se someten a los jueces locales.

También forma parte del Poder Judicial del Distrito Federal el *Jurado Popular*, el cual, en forma similar al federal, se integra por siete personas designadas por sorteo, y es presidido por uno de los jueces penales de primera instancia. Su competencia también se ha restringido a partir de la reforma del título IV de la Constitución en diciembre de 1982, puesto que ya no conoce de la responsabilidad oficial de los empleados y funcionarios del Departamento del Distrito Federal, sino exclusivamente de los delitos cometidos por medio de la prensa que afecten el orden público del propio Distrito.

E. En forma autónoma respecto del Poder Judicial del Distrito Federal, funcionan otros tribunales de carácter laboral, administrativo y de menores.

a) Por lo que se refiere a la materia laboral en el Distrito Federal, existen varias *juntas locales de conciliación* y la *Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal*, todas de carácter tripartito, ya que se integran con representantes del gobierno del propio Distrito y por los designados por las asociaciones gremiales obreras y empresariales; en la inteligencia de que su organización, funcionamiento y competencia son similares a los tribunales laborales de las restantes entidades federativas, ya que se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo, por lo que nos remitimos a lo expresado con anterioridad.

b) En el año de 1971 se estableció el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, con apoyo en lo dispuesto entonces

por el artículo 104, fracción I, de la Constitución federal (ahora 73, fracción XXIX-H de la misma ley fundamental), regulado por su Ley Orgánica promulgada el 25 de febrero del propio año de 1971. Dicho tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y se integra por una Sala Superior formada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior (artículo 2o. de la Ley Orgánica).

El presidente de la Sala Superior, que lo es de todo el Tribunal, es designado por los integrantes de dicha Sala cada año y puede ser reelecto (artículo 6o. de dicha Ley Orgánica).

La competencia del citado tribunal es bastante amplia ya que comprende el conocimiento de las reclamaciones contra los actos y omisiones de las autoridades administrativas del Distrito Federal que afecten los intereses jurídicos de los particulares, incluyendo también las de carácter fiscal, que no estaban comprendidas en el texto original de la citada Ley Orgánica, ya que se combatían ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero que se confirieron al citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la reforma promulgada el 27 de diciembre de 1978.

c) Finalmente, para tener una visión general de los organismos judiciales del Distrito Federal deben mencionarse a los *Consejos Tutelares para Menores Infactores*, introducidos por ley promulgada el 26 de diciembre de 1973, para sustituir a los anteriores tribunales de menores. Dichos Consejos pueden funcionar en Pleno, que se forma por los consejeros de las salas y un presidente, licenciado en derecho, así como también en salas, integradas por un médico, un profesor especializado y un presidente, también licenciado en derecho.

Los Consejos Tutelares tienen como objeto esencial promover la readaptación social de los menores de dieciocho años, cuando infrinjan las leyes penales, los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundamentalmente, una inclinación a causar daños a sí mismo, a su familia o a la sociedad.

## 2. Garantías judiciales

Como garantías judiciales debemos entender los instrumentos de carácter jurídico establecidos, inclusive en el ordenamiento constitucional, con el propósito esencial de lograr la efectiva independencia e imparcialidad.

lidad de los jueces y tribunales. Estos instrumentos pueden resumirse, en esencia, en la selección y designación; estabilidad; remuneración y autoridad.

Estos instrumentos no han sido regulados específicamente respecto de los tribunales y jueces federales por el texto de la carta fundamental, pero en cambio han sido incorporados a la propia Constitución federal por las reformas de 1987 tanto a la fracción V del artículo 116, como en la fracción VI, base 5a. del artículo 73, en cuanto disponen que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, deberá estar garantizada por las Constituciones y leyes de los estados (y por la ley orgánica respectiva en el Distrito Federal), las cuales establecerán las condiciones para su ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales respectivos.

a) Por lo que se refiere a la *selección y la designación* de los jueces y magistrados federales, los artículos 96 y 97 de la Constitución federal determinan que los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado Federal o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los jueces de distrito y los magistrados de circuito, tanto unitarios como colegiados, son designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

b) Por lo que se refiere al nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, lo son en la misma forma que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, es decir, por el presidente de la República con aprobación del Senado Federal (artículo 3o. de la Ley Orgánica de dicho Tribunal).

Por el contrario, los funcionarios que actúan como presidentes de las juntas federales de conciliación o de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y sus grupos especiales; los magistrados representantes del gobierno en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los jueces militares, son designados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta a los jueces y magistrados de los organismos judiciales de los estados, no existe un sistema uniforme de designación, ya que de acuerdo con las constituciones y leyes orgánicas locales, los magistrados de los tribunales superiores son nombrados por el gobernador con aprobación de la legislatura del estado, en la mayor parte de los casos, y en otros, sólo por esta última. Predomina el sistema de designación de los jueces inferiores por el tribunal superior respectivo, y esta

regla ha sido constitucionalizada en las reformas de 1987 a la fracción III del artículo 116 constitucional, la cual, en su parte conducente establece que los jueces de primera instancia y los que con cualquier otra denominación se creen en los estados serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado.

En relación con el organismo Judicial del Distrito Federal, tanto la fracción VI, base 5a. del artículo 73 de la Constitución federal como el artículo 11 de la Ley Orgánica, reformadas en 1987, disponen que la designación de los magistrados del Tribunal Superior corresponde al presidente de la República, actualmente con la aprobación de la Asamblea de Representantes del propio Distrito. A su vez, el artículo 16 de la citada Ley Orgánica, de acuerdo con el texto constitucional respectivo, establece que los jueces inferiores de primera instancia y de paz, son nombrados por el Pleno del referido Tribunal Superior.

En forma similar, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son designados por el presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del propio Distrito Federal, con aprobación de la mencionada Asamblea de Representantes (artículo 3o. de la Ley Orgánica respectiva).

En cuanto a la preparación de los aspirantes a la judicatura, no existe un sistema genérico de selección en el ámbito federal como tampoco en el de las entidades federativas, ya que predomina la disposición de que es suficiente la licenciatura en derecho con algunos años de práctica profesional, que no es preciso acreditar de manera efectiva, para ocupar los cargos de todos los niveles de los respectivos poderes judiciales, con algunos requisitos adicionales en los niveles de mayor jerarquía.

Sin embargo, la creciente complejidad de las funciones judiciales ha determinado el establecimiento constante de organismos de especialización judicial tanto para la preparación como para el perfeccionamiento de los aspirantes y de los jueces y magistrados en ejercicio. El primero de estos organismos, denominado Instituto de Especialización Judicial, se introdujo en la reforma del artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1936 (105 de la Ley de 1988), e inició sus funciones en 1978 como una dependencia de la Suprema Corte de Justicia.

En esta dirección se han creado organismos denominados Centros de Estudios Judiciales dependientes de los tribunales superiores del estado de Jalisco (1983) y del Distrito Federal (1984), y se observa la tendencia a establecer este tipo de instrumentos de preparación y perfec-

cionamiento de los candidatos y de los miembros en ejercicio de los juzgados y tribunales de las entidades federativas.

Por su parte, en los mencionados artículos 73, fracción VI, base 5a. y 116, fracción III, de la Constitución federal reformados en 1987, se establece como principio de selección para los magistrados y jueces del Distrito Federal y de las restantes entidades federativas, que los mismos deben ser nombrados preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Por otra parte, tampoco existe una verdadera carrera judicial en las esferas federal o local, no obstante que su establecimiento se ha propuesto en numerosas reuniones académicas y profesionales, sino exclusivamente sistemas escalafonarios, de los cuales podemos mencionar como ejemplo lo dispuesto por los artículos 100 y 101 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, un paso adelante en el inicio de una futura carrera judicial puede señalarse en la reforma al artículo 52, inciso *d*, de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, por decreto legislativo publicado el 21 de enero de 1985, que se modificó a su vez por el publicado el 12 de enero de 1987, ahora como artículo 53, también inciso *d*, del mencionado ordenamiento, en el cual se dispone que para ser juez de lo civil (requisito que se exige respecto de los restantes juzgadores de primera instancia), se debe acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional, que se contarán desde la fecha de la expedición del grado y *someterse a examen de oposición*, formulado por los magistrados de la Sala a la que quedarán adscritos. El mismo precepto establece que *se preferirá para dicho examen de oposición a quien hubiere cursado los programas que al efecto desarrolle el Centro de Estudios Judiciales* y preste sus servicios en el tribunal.

*c) Estabilidad.* El instrumento más eficaz para lograr la verdadera estabilidad de los jueces y magistrados es la *inamovilidad*, la que significa que una vez obtenida la definitividad permanecen en el cargo de manera vitalicia o hasta la edad de retiro, salvo que puedan ser destituidos por algún motivo grave de responsabilidad.

En el ordenamiento mexicano, sólo los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito han gozado de *inamovilidad* de acuerdo con los artículos 94 y 97 de la Constitución federal, a partir de su vigencia desde 1917, salvo algún corto

periodo (1934-1944). De acuerdo con el texto vigente de dicho precepto, los primeros son inamovibles desde el momento mismo de su designación, pero los jueces federales inferiores deben pasar por un periodo de prueba de seis años, al término del cual si son ratificados o promovidos, sólo pueden ser destituidos como ocurre con los ministros de la Corte, si incurren en responsabilidad de acuerdo con el título IV de la propia Constitución. En todo caso, los ministros, magistrados y jueces federales deben retirarse de manera forzosa a la edad de setenta años.

Los magistrados y jueces locales no habían gozado sino de una estabilidad relativa, pues eran designados generalmente por un periodo que coincidía con el del gobernador y de la legislatura respectiva, y esta misma situación se había establecido para los restantes jueces y magistrados de otros organismos judiciales federales.

Sin embargo, en la importante reforma judicial que se realizó en el año de 1987, se introdujo la inamovilidad en el texto constitucional, después de un periodo de prueba, para los jueces y magistrados del Distrito Federal y de los estados (artículos 73, fracción VI, base 5a. y 116, fracción III de la carta federal).

Este mismo principio se incorporó recientemente respecto de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los cuales son nombrados por un periodo de seis años, al término del cual, si son reelectos sólo pueden ser destituidos por causa de responsabilidad (artículos 3º de las leyes orgánicas respectivas).

*d) Remuneración.* Este ha sido siempre el aspecto más débil de los instrumentos tutelares de la independencia e imparcialidad de los juzgadores, ya que ha sido tradicional, al menos en Latinoamérica, y por supuesto en nuestro país, que reciban una remuneración inferior a la de los miembros de otras ramas del poder público.

Sin embargo, han existido algunos avances recientes, en particular por lo que se refiere a los jueces federales, pero también respecto de los de carácter local, ya que se ha iniciado un desarrollo para lograr una remuneración más adecuada a la importancia de las funciones judiciales. Así, en las reformas constitucionales de 1987 que hemos mencionado en varias oportunidades, se dispone que los jueces y magistrados del Distrito Federal y de las restantes entidades federativas percibirán una remuneración *adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.*

Este principio de la no disminución de los ingresos de los jueces y magistrados durante el ejercicio de sus funciones, establecido en el artículo III de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, fue consagrado primeramente por el artículo 94 de nuestra Constitución federal respecto de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito y jueces de distrito, pero posteriormente se extendió a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en las reformas constitucionales mencionadas anteriormente, también a los de carácter local.

Un aspecto positivo que debemos mencionar es lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (de la Federación), de 30 de diciembre de 1976, de acuerdo con el cual, el Poder Judicial Federal no está obligado a remitir su proyecto de presupuesto, como lo deben hacer las dependencias del Ejecutivo, a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su revisión previa, sino que lo envía directamente al presidente de la República para su incorporación, sin modificaciones, al proyecto de presupuesto general que se presenta al Congreso de la Unión, lo que otorga una autonomía relativa al citado Poder Judicial para elaborar ese proyecto.

Un progreso relativo también se advierte en el principio de la equiparación de remuneraciones. En esta dirección, el artículo 7º de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que los integrantes de dicho tribunal percibirán iguales emolumentos que los que forman parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y algo similar ordena el artículo 120 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que el presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un sueldo igual al de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

e) *Autoridad*. Por regla general, los organismos judiciales, tanto federales como de las entidades federativas, están dotados de los medios necesarios para imponer coactivamente sus resoluciones, ya que las leyes o códigos procesales establecen procedimientos de ejecución de los fallos respectivos, como se detallará más adelante. Por otra parte, en la parte relativa del segundo párrafo del artículo 17 constitucional reformado en marzo de 1987, se establece que *las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales*.

Una excepción a esta regla la constituyó hasta hace poco tiempo el Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que se creó como un órgano de jurisdicción delegada, por lo que no se le otorgó la facultad de ejecutar directamente sus resoluciones. Por este motivo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estableció que en contra de la negativa de las autoridades tributarias para cumplir voluntariamente con las decisiones desfavorables a las mismas, era necesario interponer el juicio de amparo, a fin de que los tribunales federales pudiesen exigir dicho cumplimiento.

Esta situación no era congruente con la naturaleza de tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que adquirió en su Ley Orgánica de 1967 y la reforma constitucional de 1968, no obstante lo cual, se mantuvo hasta recientemente en que se adicionó el artículo 239 ter, del Código Fiscal de la Federación de 1983, con objeto de establecer el recurso de queja en beneficio del particular afectado y ante la sala regional que hubiese dictado la sentencia respectiva, en los supuestos de indebida repetición del acto o resolución anulados, así como cuando en el acto o resolución emitido para el cumplimiento de una sentencia se incurra en exceso o en defecto en su cumplimiento, a fin de que la propia Sala imponga coactivamente su fallo. Sin embargo y de manera inexplicable no se establece este procedimiento de ejecución tratándose de *actos negativos* (es decir, omisiones), de las autoridades tributarias, por lo que en este último supuesto es necesario acudir al juicio de amparo.

Por el contrario y con mejor criterio, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal regula un enérgico procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de sus decisiones por parte de las autoridades respectivas (artículo 82), y este procedimiento ha sido tomado como modelo en relación con los diversos tribunales de lo contencioso administrativo que se han establecido en varias entidades federativas, como se señaló con anterioridad.

### *3. Auxiliares de la administración de justicia*

Como dichos auxiliares son muy numerosos, ya que entre ellos están comprendidos los que forman el personal técnico de los organismos judiciales, las personas que intervienen en el ofrecimiento y desahogo de los medios de convicción, tales como los peritos y testigos (por otra parte, examinados en la parte relativa a la prueba), sería prácticamente impo-

sible efectuar siquiera un listado de los mismos, y por este motivo nos limitaremos a examinar muy brevemente la situación de los asesores jurídicos de los justiciables carentes de los recursos suficientes para lograr los servicios de un abogado particular.

Desafortunadamente nuestro ordenamiento procesal se encuentra todavía alejado de las corrientes modernas sobre la asistencia jurídica y todavía subsiste el sistema tradicional de los defensores de oficio que se apoyan en el principio establecido por el artículo 17 constitucional sobre la gratuitad de la justicia, principio que se introdujo en el precepto del mismo número de la Constitución de 1857.

a) En materia federal la defensoría de oficio está regulada por la ley de 30 de enero de 1922 y su reglamento de 18 de octubre del mismo año, de acuerdo con el cual la institución depende de la Suprema Corte de Justicia y está confiada a un jefe y al número de defensores que se consideren convenientes por la propia Corte.

b) Por lo que se refiere al Distrito Federal, la defensoría de oficio cuenta con el Reglamento de 7 de mayo de 1940, el que divide la institución en los sectores civil y penal, y depende de las autoridades administrativas del propio Distrito Federal.

c) En las entidades federativas se han expedido varios ordenamientos pero sólo un número reducido de los mismos son posteriores a 1950, y entre ellos podemos citar las leyes de defensoría de oficio de los estados de México (1951); Baja California (1954); Michoacán (1953); Puebla (1957); Tamaulipas y Coahuila (1964).

d) En otros sectores de nuestro ordenamiento jurídico y de acuerdo con la tradición de la época colonial, los defensores se han calificado de procuradores, y en esta dirección se observa mayor dinamismo, pues entre ellos podemos citar los de la defensa del trabajo, reorganizados por la Ley Federal de Trabajo de 1970 tanto en la esfera federal como local, con cierta autonomía a partir de 1975; la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, que inició sus funciones en 1976; los procuradores agrarios establecidos para toda la República en 1954, y los más recientes tales como las procuradurías de Orientación y Apoyo a la Juventud; de la Defensa del Menor y de la Familia, y la Defensoría de los Trabajadores al Servicio del Estado, etcétera.

Como puede observarse de la simple descripción anterior, la institución de la defensoría de oficio, incluyendo los llamados procuradores, se ha mantenido estática en sus rasgos tradicionales de la defensa predominantemente judicial de las personas carentes de recursos y no se ha

intentado ni siquiera el estudio para introducir instituciones más adecuadas a nuestra época, como el asesoramiento jurídico, no sólo en el ámbito procesal, sino también en cuanto al consejo legal en una serie de aspectos que en un número creciente requieren de un apoyo técnico del cual, de manera evidente, carecen las personas de escasos recursos e inclusive de ingresos medios, de acuerdo con la evolución que en muchos países ha llevado a la asesoría jurídica al nivel de institución de seguridad social.

#### 4. *Partes*

Sin adentrarnos en las cuestiones doctrinales sobre el concepto de parte procesal, debido a la índole de este trabajo que tiene un carácter predominantemente descriptivo, sólo tomamos como base el concepto genérico, de acuerdo con el cual, entendemos por parte a toda persona individual o colectiva que formula pretensiones jurídicas en un proceso y aquella otra que la contradice formulando excepciones y defensas, en otras palabras, todo sujeto procesal que adopta una posición contradictoria y equidistante en el procedimiento judicial.

Debemos tomar en consideración, como un aspecto general en el ordenamiento mexicano, que en principio todas las personas jurídicas tienen capacidad para ser parte, ya sean nacionales o extranjeras, en los términos del artículo primero en relación con el 17 de la Constitución federal, ya que este último prohíbe la autodefensa y consagra implícitamente el derecho de acción, al establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

Problemas diversos son los relativos a la capacidad y a la legitimación procesales, ya que entonces es preciso examinar los diversos ordenamientos adjetivos para determinar las condiciones concretas de acuerdo con las cuales se puede actuar en determinado proceso.

Otro aspecto que es preciso determinar previamente es el relativo a la exigencia del interés jurídico personal y directo de las personas que actúan como partes en los distintos tipos de proceso regulados por el ordenamiento mexicano, con excepción del Ministerio Público en el proceso penal, ya que en todo caso, y con independencia de la discusión doctrinal sobre su naturaleza procesal, este último es titular de un interés social. Por otra parte, debe señalarse que es excepcional la existencia de la llamada acción popular, que únicamente se otorga por el

artículo 109 de la Constitución federal, y con la limitación de que sólo puede ejercitarse bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y mediante la presentación de elementos de prueba, para denunciar las conductas ilícitas de los funcionarios públicos ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Además de lo anterior, cabe advertir que en nuestro sistema procesal todavía nos encontramos muy distantes de la introducción de mecanismos similares a los que se han adoptado en otras legislaciones para la defensa de los llamados intereses calificados como transpersonales o difusos, es decir, los que corresponden a un número indeterminado de personas que no se encuentran organizadas formalmente, y que pueden ser representados en juicio por una o varias personas, y que se refieren a cuestiones relativas a la protección a los consumidores, a los afectados por los problemas urbanos y ecológicos y a la tutela del patrimonio artístico y cultural, entre otras materias. La evolución para modificar las reglas tradicionales de la legitimación procesal ha surgido de manera predominante en los ordenamientos angloamericanos y se pueden señalar como los ejemplos más significativos las llamadas *class actions* en los Estados Unidos y *relator actions* en el derecho británico.

Podemos señalar que la regla general del interés jurídico está señalada en el artículo primero tanto del Código Distrital como del Federal, de Procedimientos Civiles, que poseen una redacción similar. El mencionado precepto del código distrital dispone que:

Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario. Podrán promover los interesados, por sí o por sus representantes o apoderados, el Ministerio Público y aquellos cuya intervención esté autorizada por la ley en casos especiales.

Sin detenernos en detalle, señalaremos las siguientes partes en las diversas ramas de enjuiciamiento del ordenamiento mexicano: el actor o demandante; el demandado; los terceros llamados o que se presenten a juicio y, finalmente, haremos una breve referencia a los abogados como asesores de los anteriores.

#### A. Actor, demandante o Ministerio Público

Es la persona jurídica que acude ante el juez para hacer valer sus pretensiones, para poner en movimiento la prestación jurisdiccional por

medio del tribunal al que corresponde el conocimiento del asunto, ya que en el ordenamiento procesal mexicano son excepcionales los supuestos en los cuales el juez puede iniciar de oficio el procedimiento judicial, y en esta dirección podemos señalar lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos promulgada el 31 de diciembre de 1942, y el artículo 941 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el capítulo relativo a las controversias de orden familiar, preceptos que facultan al juzgador para intervenir de oficio en los procedimientos respectivos.

En la mayoría de los supuestos, son los particulares, personas físicas o colectivas, las que pueden iniciar un proceso en las diversas ramas de enjuiciamiento, pero también pueden figurar como actores las autoridades públicas, ya sea que lo hagan en defensa de sus intereses patrimoniales, o bien como ocurre tratándose de la materia fiscal o en general administrativa, cuando demanden la nulidad de un acto o resolución que favorezca a un particular (artículos 207 del Código Fiscal Federal y 21 fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

En materia laboral, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estableció que los titulares de las dependencias del gobierno federal y del Distrito Federal pueden promover amparo contra las resoluciones desfavorables del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, apoyándose dicha jurisprudencia en el concepto del “Estado patrono”, tesis que no ha sido reproducida en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1988.

Finalmente, también debe señalarse que de acuerdo con la tradición del derecho estadounidense, el artículo 105 de la Constitución federal ha establecido el concepto de la Federación como parte, y de acuerdo con el mismo, el procurador general de la República (que según el artículo 102 de la misma carta federal representa los intereses de la misma Federación) puede iniciar un juicio ordinario federal en una sola instancia ante el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, o ser demandado ante el mismo, en el supuesto de que el referido Tribunal en Pleno considere que el asunto es de importancia trascendente para los intereses de la nación, tomando en cuenta la opinión del propio procurador, en los términos del artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

En el proceso penal mexicano, sólo el *Ministerio Público*, ya sea federal o local, según la esfera jurídica respectiva, puede iniciar el juicio

criminal propiamente dicho, por medio de la *consignación*, que equivale a la demanda en las restantes ramas de enjuiciamiento, es decir, el acto en el cual dicho ministerio ejerce la acción penal.

En efecto, de acuerdo con la interpretación (que un sector de la doctrina considera discutible) del artículo 21 constitucional, los códigos procesales mexicanos han consagrado el principio del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, y al respecto podemos citar como ejemplos los artículos 30. a 80. del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y 136 a 140 del Código Federal, que son los modelos de los restantes códigos de las entidades federativas, según se expresó en el capítulo de fuentes de este trabajo.

Este principio esencial tiene varias consecuencias dentro del enjuiciamiento penal, ya que por una parte, el ofendido por el delito carece de la calidad de parte, ni siquiera de manera subsidiaria, como lo dispone de manera expresa el artículo 141 del Código Procesal Penal Federal, que sólo concede al propio ofendido la facultad de proporcionar elementos que conduzcan a comprobar la existencia del delito y la responsabilidad del culpable. Esta última atribución también está regulada por el artículo 90. del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Sólo se admite la participación directa del ofendido o de sus causahabientes, tratándose de la reparación del daño y de la responsabilidad civil proveniente del delito, ya que su actuación sólo puede tener consecuencias sobre la responsabilidad penal del culpable exclusivamente en cuanto puede otorgar el perdón tratándose de los delitos perseguitables a petición de parte o de querella necesaria (artículo 93 del Código Penal para el Distrito Federal aplicable a toda la República en materia federal).

El referido principio público del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público se ha llevado a extremos (que un sector de la doctrina ha considerado inconvenientes) tanto por la legislación como por la jurisprudencia, en cuanto el propio Ministerio puede negarse a ejercitar la acción penal, o bien, cuando ya se ha iniciado el juicio, formular conclusiones no acusatorias o desistir de la acción penal, con efectos vinculatorios para el juez de la causa, a través de un simple control interno del propio Ministerio, y en los últimos supuestos, debe decretarse el sobreseimiento definitivo y la libertad del procesado, con los mismos efectos de una sentencia absolutoria (artículos 323 y 324 del Código Distrital, y 298, fracciones I y II del Federal).

Si el Ministerio Público no realiza la consignación, desiste de la acción penal o formula conclusiones no acusatorias, el ofendido carece de legitimación para acudir al juicio de amparo con objeto de solicitar el examen judicial de estas decisiones de la representación social (tesis número 1167, p. 1877, segunda parte, volumen IV, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1988).

Para tener una idea de la gravedad de la situación determinada tanto por las disposiciones legales como por la tesis de jurisprudencia mencionada, debe tomarse en cuenta que la policía judicial, no obstante su nombre, se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público (artículo 3o. fracción I, del Código Distrital y precepto del mismo número y fracción, del federal).

Por otra parte, el Ministerio Público, tanto federal como local, se encuentra organizado jerárquicamente, y está encabezado por el procurador general respectivo, designado y removido libremente, ya sea por el presidente de la República (artículo 102 de la Constitución federal, reglamentado por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y artículo 73, fracción VI, base 5a. de la misma carta federal, reglamentado por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), cuando se trata de los procuradores de la República y del Distrito Federal; o por los gobernadores de los estados, en los demás casos.

## B. Demandado

Debemos considerar como tal a toda aquella persona que es llamada al proceso para asumir la posición contraria a las pretensiones del actor, demandante o Ministerio Público, y a las cuales se puede oponer por medio de las excepciones y defensas, sin que en estos momentos tomemos partido en la discusión doctrinal sobre la delimitación de estos últimos conceptos.

Si bien en el enjuiciamiento civil, mercantil y laboral figuran generalmente como demandadas, personas particulares, individuales o colectivas, el principio contrario se presenta en el proceso administrativo y en el juicio de amparo, ya que son las autoridades que dictaron o pretenden ejecutar el acto o la resolución que se impugnan, las que se oponen a las pretensiones del actor, con la denominación de autoridades responsables en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, ordenamiento que por razones históricas, califica de “informe con justifica-

ción” a la contestación de la demanda de amparo por las propias autoridades (artículos 149 y 169).

Debe tomarse en consideración que cuando las autoridades participan como demandadas no tienen carácter privilegiado en el proceso respectivo, aun cuando sí gozan de determinadas ventajas, y en este sentido conviene mencionar el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el cual, en su parte conducente, dispone:

Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las Entidades Federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija a las partes.

El demando puede negarse a acudir al proceso, o adoptar una actitud pasiva en el mismo, con lo que se configura la situación que se ha calificado de “rebeldía” en las diversas ramas de enjuiciamiento, con excepción de la *penal* y de la *familiar y del estado civil*, rebeldía que tiene como consecuencia que se tengan por ciertos los hechos señalados en la demanda salvo prueba en contrario.

*En el proceso penal* la situación del inculpado se regula de acuerdo con el principio general de *in dubio pro reo*, y además sus principales derechos o expectativas como acusado, se consignan en el artículo 20 de la Constitución federal y entre las ventajas procesales merecen destacarse la de no ser compelido a declarar en su contra, prohibiéndose toda incomunicación o cualquier otro medio de presión, y la facultad de nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido y si se niega a designar persona que lo defienda, el juez debe asignarle uno de oficio (fracciones II y IX).

En tal virtud, la posible rebeldía del acusado no tiene consecuencias desfavorables para éste, ya que no puede ser obligado a incriminarse, y tampoco puede ser juzgado en ausencia, además de que su confesión se considera como un simple indicio que debe ser complementado con otros medios de convicción.

### C. Los terceros como partes

Aun cuando el nombre de tercero es equívoco, con él se designan a las personas que son llamadas o acuden al proceso, por tener interés

en la resolución que en él se produzca, y en esta dirección podemos mencionar lo dispuesto por el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, el cual, al referirse al proceso laboral, establece el principio que puede extenderse a las restantes ramas de enjuiciamiento, con excepción del proceso penal, en el sentido de que: “Las personas que pueden ser afectadas por la resolución que se pronuncie en un conflicto, podrán intervenir en él, comprobando su interés jurídico en el mismo, o ser llamadas a juicio por la Junta”.

a) Este es el concepto de *tercero interesado* que puede acudir al proceso de manera espontánea, llamado por una de las partes, o por el juez, ya que le puede afectar la resolución que en el mismo se dicte; pero no toma dicho tercero una postura diversa a la de las partes principales, actor y demandado, sino que se sitúa al lado de una de ellas, con lo cual se forma un litisconsorcio activo o pasivo.

Esta situación del tercero interesado asume matices peculiares en el proceso administrativo y en el juicio de amparo, ya que dicho tercero es quien tiene interés en que se conserve el acto de autoridad que se impugna, y por ello se sitúa al lado de la autoridad demandada y coadyuva con la misma en la defensa de la legalidad o de la constitucionalidad del acto o de la resolución combatida. Tanto la Ley de Amparo (artículo 50., fracción III), como en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 32, fracción III), lo califican como “tercero perjudicado”.

b) Una hipótesis diversa es la de los llamados “terceristas”, que son extraños al proceso y sin embargo pueden ser afectados por el mismo y por ello comparecen, pero no lo hacen como los terceros interesados, al lado de las partes principales, sino que en el sentido estricto inician un nuevo proceso contra esas dos partes, aun cuando por economía procesal el nuevo proceso se acumula al anterior y se tramita en forma incidental. Las dos tercerías esenciales son las de la preferencia en los derechos y la excluyente de dominio, por medio de las cuales el terrista pretende que se le reconozca, en relación con las dos partes del proceso principal, que tiene derechos preferentes o que es el propietario de un objeto que se ha considerado como materia del proceso.

#### D. Los abogados como asesores de las partes

Debemos hacer referencia brevemente a la situación de los abogados como asesores de las partes en el ordenamiento procesal mexicano, y al efecto debe recordarse lo que expresamos en cuanto a los defensores de

oficio y a los diversos procuradores oficiales, así como respecto a la ausencia de un sistema eficaz de asesoría jurídica en beneficio de las personas carentes de recursos.

Con independencia de la necesidad de renovar los estudios jurídicos, que en nuestras escuelas o facultades de derecho, con ligeras variantes, están dirigidos, no obstante los intentos que se han hecho para actualizarlos, a la preparación de abogados postulantes de carácter individualista y no de verdaderos colaboradores del juez, dotados de espíritu de servicio social, debemos señalar dos aspectos que nos parecen inadecuados en cuanto a la situación legal de los propios abogados.

a) En primer término, en nuestro ordenamiento procesal existe el principio, derivado de una concepción decimonónica tanto del proceso como de la abogacía, en el sentido de que no es indispensable el asesoramiento técnico de las partes, de manera que las mismas pueden comparecer por sí mismas, sin asistencia de un abogado, e inclusive el artículo 20, fracción IX, de la Constitución federal que hemos mencionado anteriormente, dispone que el acusado puede designar como defensor a una persona de su confianza que no forzosamente tiene que ser profesional del derecho, lo cual no pasa de ser una ilusión en el complicado mundo moderno, en el cual los conflictos jurídicos son cada vez más complejos y técnicos, por lo que, como sucede en muchos campos de la vida social, la asistencia de los técnicos y profesionales se hace cada vez más indispensable.

Con exclusión de la materia penal, en la cual, cuando el acusado se niega a designar defensor se le nombrará imperativamente uno de oficio de acuerdo con la fracción IX del artículo 20 constitucional, en las demás ramas de enjuiciamiento es potestativo para las partes comparecer asesoradas, pero en algunos preceptos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, primero en materia de controversias del orden familiar (artículo 943, segundo párrafo) y posteriormente en las reformas a dicho ordenamiento publicadas el 7 de febrero de 1985, en las cuales se extendió a todos los procedimientos regulados por dicho código distrital (artículo 46), si bien es potestativo para las partes comparecer asesoradas en el proceso, si lo hacen, el asesor deberá ser licenciado en derecho, con cédula profesional y en el ejercicio legal de la profesión. En este último supuesto y para evitar una desigualdad real entre los justiciables, si la contraparte no está asesorada, el juez de oficio, en las controversias de familia, o a solicitud del interesado, en

los demás casos, nombrará de manera inmediata un defensor de oficio para que intervenga en el asunto.

b) El otro aspecto que estimamos inconveniente para la debida asistencia de las partes, es el relativo a la ausencia de la colegiación obligatoria en nuestro ordenamiento jurídico, ya que debido a una interpretación que nos parece incorrecta de los artículos 5º y 9º de nuestra carta fundamental sobre las libertades de trabajo y de asociación, no se puede imponer coactivamente la asociación gremial, argumento que llevado al extremo determinaría que tampoco podría exigirse el título profesional, todo lo cual ha traído consigo la debilidad de los colegios existentes, dispersos y con escasa afiliación, lo que les impide realizar las importantes y necesarias funciones que poseen en otros ordenamientos en los cuales se regula la propia colegiación obligatoria, para proteger y expresar los intereses gremiales, vigilar la práctica profesional y actualizar los conocimientos de sus afiliados.

#### IV. ETAPAS PROCESALES Y PROCEDIMIENTOS

En términos generales, los diversos ordenamientos procesales a que nos hemos referido en la sección II de este capítulo, contienen numerosas disposiciones generales y especiales sobre los principales actos a través de los cuales se desenvuelve cada proceso. Así, por un lado, tales ordenamientos contienen disposiciones generales sobre las condiciones de forma, tiempo, lugar y contenido de los actos procesales en general, y por el otro, los mismos establecen algunas reglas sobre los requisitos particulares de determinados actos procesales: tanto de los *actos procesales de los tribunales*, ya sean de decisión (clases y requisitos de las resoluciones judiciales), de comunicación (“exhortos y despachos”) o de documentación (a cargo y bajo la autorización generalmente del secretario de acuerdos); como de los *actos procesales de las partes*, ya sean de petición u obtención (demandas, contestaciones y promociones), de prueba (proposición y preparación) y de disposición (desistimiento, allanamiento y transacción); y, en fin, de los *actos procesales de los terceros* ya sean de prueba o, en general, de colaboración.

Por la naturaleza y la extensión de esta obra, no podemos analizar todas estas disposiciones generales y especiales, que suelen ser muy similares en los diversos ordenamientos procesales. Sin embargo, para tener un breve panorama de tales actos procesales, en esta sección nos proponemos analizar, por un lado, las diversas etapas de los procesos,