

605
2ej



U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

La Democracia
y las
Funciones Jurisdiccionales
del
Estado Mexicano

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA
Claudia Leticia Ortega Medina
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Ciudad Universitaria, 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA Y COLABORACION DE PODERES

I.- EL ESTADO DEMOCRÁTICO.

La primordial exigencia del hombre, de acuerdo a su naturaleza racional, es su vinculación social que, sin excluir los demás valores y -necesidades, aparece como el fundamento de su desarrollo y progreso, tanto -más altos, cuanto más perfecta es la sociedad en donde nace, evoluciona y vive permanentemente.

Los vínculos de la agrupación humana, expresión directa del -ser social de los hombres, a diferencia del resto de los animales, se fundan no en instintos y necesidades biológicas que lo aglutinan en función del medio ambiente, sino en las exigencias de su naturaleza, integralmente considerada; la sociedad, ha dicho Platón, "...es un efecto natural de las necesidades humanas y de la consecuente división del trabajo requerida para su satisfacción" (1).

La vida social, sin embargo, es conflictiva y requiere de una organización consciente, sin la cual sería imposible alcanzar los fines que está llamada a cumplir. De acuerdo con esto, la sociedad se define como la "colectividad organizada de personas humanas que habitan un territorio común, en el que, cooperan a satisfacer las necesidades sociales fundamentales, compartiendo una cultura común y su funcionamiento." (2).

(1) PLATON. Citado por VERDROSS, Alfred. La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. U.N.A.M. Trad. Mario de la Cueva. México, 1962. Pag. 63.

(2) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Apuntes de Derecho Constitucional. Curso 1981-2. Facultad de Derecho. UNAM. Versión Taquigráfica. México, s/f. s/e. -- pag. 1.

Cuando esta comunidad, cada vez más numerosa, refuerza sus vínculos de solidaridad mediante su asentamiento definitivo en un territorio determinado y la existencia de un poder supremo actúa conforme a un régimen jurídico establecido, surge lo que, en el sentido moderno de la palabra, denominamos Estado (1).

De esta manera, el Estado aparece como un intento de orden social permanente, como la organización política suprema de un pueblo que reúne tanto elementos naturales (su territorio, sus bienes), como humanos y, por -- tanto espirituales, (su autoridad, su idiosincracia y su particular sistema-- jurídico). Los fines que debe cumplir el Estado consisten en la realización de los valores individuales y colectivos del hombre; en una palabra, el fin-- de la organización y de la actividad política es el bien común, sólo alcanzable a través de un orden material y jurídico que asegure la paz, la seguridad y, sobre todo, la justicia.

En la conceptualización del Estado resaltan dos elementos fundamentales: el poder y el Derecho.

Por lo que se refiere al poder, su existencia se apoya en la-- necesidad del grupo humano de dar solución a sus problemas de una manera re-- flexiva y, ante todo, de que estas decisiones generales tengan un correcto -- cumplimiento. En efecto, dice Villoro Toranzo, "...en toda sociedad humana-- (incluso la familia) es necesario que las decisiones tomadas por la autoridad constriñan a todos los miembros del grupo para que éste pueda funcionar como una unidad..."(2)

(1) En base a su acepción etimológica, Adolfo Posada define al Estado como--- una manera de ser o de estar constituida políticamente una comunidad humana". Citado por GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Porrúa. 3a. edición. México, 1980. pag. 150. Desde el punto de vista jurídico, es una organización tendiente a la "...regulación de la convivencia de un pueblo de terminado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos." FISCHBAH, OSKAR Teoría General del Estado. Editorial Labor. 3a. edición. Barcelona, 1934 p. 17.

(2) VILLORO TORANZO, La Justicia Como Vivencia. Editorial Jus. México, 1979. pag 179.

Es así como el poder, según escribe Sánchez Agesta, se justifica racionalmente por sus funciones: "regular, coordinar, gestionar, decidir; en suma, definir los criterios del orden y garantizarlo, actuar como una agencia diferenciada en la prosecución de los fines comunes, decidir los conflictos y disputas y establecer un acuerdo para la acción común. Así aparece como una condición para la realización del bien humano en la vida social..." (1).

Pues bien, para que estas funciones ideales del poder político se realicen, es imprescindible el consentimiento otorgado por la colectividad, pues sólo cuando el Estado actúa de conformidad con el pueblo y buscando su bien por la acción del Derecho, podemos decir que estamos en presencia de un Estado democrático, concepto indisolublemente ligado a la idea de libertad y al anhelo de la justicia.

El poder político, entonces, sólo puede y debe funcionar por virtud del Derecho, el cual establece un orden en la sociedad con miras a la justicia, poder que es determinado mediante un conjunto de "preceptos de conducta establecidos en forma de reglas obligatorias" (2) que, en un principio, derivan de la costumbre y más adelante son sistematizadas en textos escritos.

El Derecho y el Poder político no pueden desentenderse el uno del otro. El primero, para alcanzar sus finalidades inmediatas de mantener la justicia y la seguridad, así como su fin mediato que consiste en el bien común e implantar la paz y el orden en la sociedad, requiere del poder para imponerse a las fuerzas y tendencias hostiles. Es la posibilidad de una coerción externa, la nota característica de las reglas de Derecho, en contraposición con aquéllas que rigen la moral o la religión. Por otra parte, y en se-

(1) SANCHEZ AGESTA, LUIS. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. -- Séptima edición. Madrid, 1983. Pag. 80.

(2) HAURIOU, ANDRE. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona, 1971. pag. 22.

gundo lugar, es importante dejar bien asentado que el poder encuentra su base en el orden jurídico, de lo contrario, estaríamos en presencia de una organización autoritaria, con fundamento en la fuerza.

Bien ha dicho Mario de la Cueva: "El problema del poder del Estado está necesariamente ligado con la idea del derecho y con el concepto de justicia: en la medida en que un orden jurídico se justifique y en que el poder estatal o poder social lo realice, podremos decir que nos acercamos al -- ideal del Estado..." (1).

Sin embargo, no basta con que en un Estado exista el Derecho - para que pueda ser considerado automáticamente como un "Estado de Derecho"; - la concepción de éste es fruto de una prolongada evolución y de infinidad de luchas políticas, por lo que conviene definir sus principios fundamentales, - los cuales, según Elías Díaz (2), pueden concretarse en cuatro caracteres: el imperio de la ley, la división de poderes (3), la legalidad en la administración (que supone actuación según la ley y suficiente control judicial) y derechos y libertades fundamentales.

Literalmente hablando, "Estado de Derecho" significa que todos los integrantes del mismo, tanto gobernantes como gobernados, deben regir y - adecuar su conducta a lo establecido en la ley; más concretamente, podríamos decir que deben ajustarse a lo estipulado en la Constitución, como norma suprema y fundamental del orden jurídico estatal.

El término "Constitución" significa gramaticalmente "ser o manera de ser de las cosas" (4); en este sentido, se dice que todo Estado tiene

- (1) CUEVA, MARIO DE LA. Teoría del Estado. Apuntes editados por Jorge Antonio Zepeda y Jorge Villasis Lara. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México. s/f. s/e. Pag. 283.
- (2) DIAZ, ELIAS. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Edicusa. Tercera edición. Madrid, 1969. Pags. 27 y 28.
- (3) Más correctamente, como veremos en páginas posteriores, preferimos llamarle distribución orgánica de funciones.
- (4) CUEVA, MARIO DE LA. Teoría del Estado. Op. cit. pag 400.

una Constitución: Sin embargo, en una segunda acepción, debemos entender por Constitución el ordenamiento fundamental que establece las normas básicas para la organización política y social del Estado.

En este último sentido, a la agrupación que cuenta con una -- Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, que lo organice de acuerdo a los principios que caracterizan al Estado de Derecho y que contenga los medios suficientes para su efectiva realización, se le puede llamar Estado Constitucional, que vale tanto como decir Estado Democrático.

La Constitución cumplirá con su función al reconocer y garantizar expresamente y por decisión soberana del pueblo, la estructura del Estado, dotándolo de órganos, y asignándole a cada uno sus respectivas atribuciones y funciones; estableciendo medios de control político y jurisdiccional que tiendan a evitar la arbitrariedad de los gobernantes. Por otra parte, en el contenido del texto constitucional no puede faltar el señalamiento de las formas de acceso y lucha por el poder, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y los mecanismos para su eficaz protección.

Desde la época en que aparecieron la revolucionaria teoría de Montèsquieu sobre la "división de poderes" y, en general, todas las ideas que dieron origen al constitucionalismo, se ha considerado imprescindible que el ejercicio del poder del Estado se encomiende a diversos órganos; este principio se cumple mediante una distribución equilibrada y coordinada de las funciones estatales, materialmente clasificadas en: legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional, asignando su ejercicio a diversas entidades especializadas, como se analizará más adelante.

Ahora bien, es evidente que los órganos estatales deben sujetar su actuación a la norma constitucional y, en general, a las leyes que emanan de ella. Actuar así significa volver realidad el principio de la legali-

dad, consistente en que ninguna autoridad debe actuar, en el ámbito de su competencia, sin fundamentar su actuación en una ley previamente establecida.

Hasta aquí hemos expuesto cómo deben actuar y ejercer sus atribuciones los órganos del Estado; pero el que la Constitución establezca los límites dentro de los cuales deben los órganos realizar sus funciones, no quiere decir que estos estén exentos de traspasar dichos límites, abusar de su autoridad y, en el mejor de los casos, que son susceptibles de cometer errores. Es por ello que para asegurar el imperio de la ley en la administración y conducción del Estado, se deben establecer también medios efectivos de control -- por, y sobre los órganos del mismo.

Al respecto, siguiendo la clasificación de Karl Loewenstein, -- cabe apuntar que existen controles intraorgánicos "cuando las instituciones -- de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder" (1) y controles interórganos, que funcionan "entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal...". Ambos controles constituyen, -- conjuntamente, la categoría que Loewenstein denomina controles horizontales -- que, lógicamente, exige ser completada con la que se refiere a los controles verticales, mismos que operan entre la totalidad de los detentadores del poder, establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerzas sociopolíticas de la comunidad estatal.

Aceptando que la democracia implica el equilibrio y la conciliación de la libertad individual con el orden político al que ha de sujetarse la vida humana, es primordial e ineludible que la Constitución no se ocupe únicamente de la estructuración y funcionamiento del ejercicio del poder, sino que reconozca y garantice efectivamente las libertades y derechos del individuo; no debemos olvidar que la organización de la sociedad debe ir encaminada

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Segunda -- edición. Barcelona, 1982. Pag. 232.

da a la consecución de un bien común que, a su vez, constituirá el bien particular de sus integrantes. Es por ello que la gran mayoría de las Constituciones modernas reconocen un mínimo de garantías que deben ser otorgadas a todos aquellos seres racionales que forman parte del Estado, e incluso, a los que - no lo son, si se ubican dentro del ámbito territorial del Estado.

Sin embargo, no basta el reconocimiento expreso que haga la -- Ley Fundamental, para que tales derechos imprescindibles sean realmente efectivos. Para conseguirlo, será necesario que la misma Constitución precise y confiera al gobernado, los instrumentos pertinentes para impugnar los actos - de autoridad que lesionen sus garantías y lo que es más, para modificar e incluso anular, aquellos actos que alteren el orden constitucional.

Ya no se discute actualmente si el ejercicio del poder debe -- ser controlado o no, ni si las garantías individuales requieren salvaguarda o no; estas cuestiones han sido resueltas afirmativamente. El problema de hoy estriba en establecer cómo debe ser controlado el poder y cuáles son los me-- dios más eficaces para asegurar un respeto absoluto de los derechos humanos; nos encontramos frente a un conflicto que requiere, para su mejor solución, - de una serie de instituciones y mecanismos correctamente pensados y, además, operativos. Corresponde a la legislación concreta de cada Estado, especificar cuáles son los recursos, tanto de tipo administrativo como jurisdiccional, por medio de los cuales se verifique el control de los actos gubernamentales.

Lo anterior nos advierte que tampoco es suficiente la mera - - creación de estas instituciones, sino que tiene gran relevancia determinar -- hasta qué punto el ejercicio del poder está realmente sometido a un verdadero control de tipo jurisdiccional, precisar cuál es el alcance que tienen las resoluciones que, en estos casos, toma el órgano jurisdiccional. Al efecto, ha brems de ocuparnos más adelante de las características que deben poseer ----

los organismos u órganos encargados de realizar esta función, para que su labor sea efectiva y se pueda decir que contribuye a configurar y perfeccionar el Estado de Derecho, que, incuestionablemente, implica control, incluso la invalidación de los actos acordados sin apego a las leyes. Así nos lo advierte Carré de Malberg cuando afirma que:

"...el régimen del Estado de Derecho implica esencialmente que las reglas limitativas que el Estado se ha impuesto a sí mismo en interés de sus súbditos podrán ser alegadas por éstos de la misma manera que se alega el derecho, ya que sólo con esa condición habrán de constituir para los súbditos, verdadero derecho. El Estado de Derecho es pues, aquel que al mismo tiempo que formula prescripciones relativas al ejercicio de su potestad administrativa, asegura a los administrados, como sanción de dichas reglas, un poder jurídico de actuar ante una AUTORIDAD JURISDICCIONAL con objeto de obtener la anulación, la reforma o por lo menos, la no aplicación de los actos administrativos que las hubieran infringido." (1).

Deducimos y concluimos que si la organización estatal se inspira en criterios de justicia, estaremos en presencia de un Estado de Derecho y, mejor aún, de un Estado de Justicia, lo cual constituye un adelanto con relación al primero. El Estado de Justicia requiere "un sistema de protección bien desarrollado y organizado" en palabras de Werner Goldschmitt (2) y, a diferencia del Estado de Derecho "exige igualmente una protección eficaz al individuo contra la explotación económica." (3). Este es el ámbito de aplicación de la llamada Justicia Social, que extiende la función protectora de la justicia a evitar la explotación del económicamente débil por el económicamente poderoso. La democracia social, opina Georges Burdeau (4), se propone "la liberación del individuo de todas las formas de opresión y especialmente de -

(1) CARRE DE MALBERG, R. Contribución a la Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1948. Pags. 449 y 450.

(2) GOLDSCHMIDT, WERNER. La Ciencia de la Justicia. Editorial Aguilar. Madrid 1958. Pag. 200.

(3) IDEM.

(4) BURDEAU, GEORGES. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edición Nacional. Madrid, 1981, Pag. 257.

la opresión económica", mientras que la democracia política sólo tenía por objeto eliminar la opresión política.

Entre los objetivos y técnicas que nos ayudarán a la realización del desiderátum contemporáneo que es el Estado de Justicia, sobresalen - aquellos tendientes a definir certeramente el ámbito de la libertad y del - ejercicio de los derechos, a eliminar la arbitrariedad en la toma de decisiones y a impedir la ventaja y el abuso en el ejercicio del poder (1).

La solución de estos planteamientos radica en la formulación - legítima de normas claras, en la obligación de adecuar toda decisión política al orden jurídico establecido, así como el establecimiento de recursos contra los actos en que la autoridad, presuntamente, desborde su marco jurídico de - competencias. Para tales efectos, una distribución de las funciones del Estado entre varios órganos, así como la colaboración entre estos, es de gran importancia para la eficacia de una organización política, que propicie el equilibrio entre el poder público y la libertad individual, en base a un orden jurídico positivo que encarne satisfactoriamente, los valores de justicia y de seguridad.

Es por ello que, considerando su importancia, nos ocuparemos - ahora de analizar y exponer las causas y finalidades de una coordinada y adecuada distribución orgánica de las funciones estatales.

(1) SANCHEZ AGESTA, LUIS. Principios de Teoría Política, Op. Cit. Pag. 133.

II.- DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

El Estado, como hemos indicado en el inciso anterior, surge en virtud de la necesidad de organizar las relaciones sociales; labor organizativa que sólo es posible, desde el punto de vista jurídico y en un sistema democrático, a través de una equilibrada distribución de las funciones del Estado entre diversos órganos, estatuida directamente por la Norma Constitucional. Esta distribución supone, en principio, una cuidadosa diferenciación de las actividades que debe desarrollar la organización estatal.

Las funciones del Estado, entendidas a la manera de Carré de Malberg como "las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen manifestaciones o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal" (1), se pueden clasificar en tres, tal y como es aceptado casi unánimemente por la doctrina y la práctica jurídico-política contemporánea: legislativa, ejecutiva (de gobierno y administración) y jurisdiccional.

Ya Aristóteles, en su "Política" señaló que la polis realizaba tres tipos de funciones, consideradas imprescindibles:

"Todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador. Cuando las tres están bien constituidas, el gobierno es necesariamente bueno; y las diferencias que existan entre estas partes es lo que determina la diversidad de los gobiernos. Una de estas tres partes es la que se encarga de deliberar sobre los negocios públicos; -- otra ejerce las magistraturas... La tercera es la que administra justicia." (2).

Sin embargo, Aristóteles nunca pensó en un reparto de los asuntos de la polis en diversos órganos, e inclusive, admite la posibilidad de -- que "las mismas personas puedan sentarse en el Senado, en el Gobierno o en el

(1) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. pag 249.

(2) ARISTOTELES. La Política. Editorial Iberia. Cuarta edición. Barcelona, -- 1967. Versión de Natividad Massanes. Libro VI, Capítulo XI. Pag. 220.

Tribunal" (1). Su aportación se reduce, entonces, a una distinción material de las funciones del Estado.

En el Siglo XVII, John Locke se ocupa también de distinguir -- las funciones fundamentales del Estado, dentro de las cuales considera a los poderes a) legislativo, b) ejecutivo (en el cual incluye al judicial), c) el federativo (o facultad de dirigir las relaciones con el extranjero) y d) la prerrogativa, o conjunto de poderes discrecionales del rey. El autor del "Ensayo sobre el Gobierno Civil" confiere el ejercicio de estas cuatro funciones a dos órganos: el legislativo y el rey. A este último, en opinión de Locke, le corresponden los poderes ejecutivo, federativo y la prerrogativa, además de tener injerencia activa en la legislación. Con ello, lejos de afirmar la necesidad de una separación orgánica de las actividades referidas, hace partícipe al monarca de todas ellas.

Es Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brède y Montesquieu, quien tiene el mérito de ser el primero en, además de distinguir teóricamente las funciones del Estado, atribuirles con carácter necesario a diversas personas o entidades. En esto estriba la importancia y trascendencia de su doctrina. En el capítulo VI del Libro XI del "Espíritu de las Leyes", el autor comienza por reconocer que: "en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil"(2). Este último es el que se ocupa de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares, lo denomina poder judicial.

Hasta aquí, se limita Montesquieu a diferenciar las funciones del Estado; sin embargo, la originalidad de su teoría radica en señalar la im

(1) JELLINEK, GEORGE. Teoría General del Estado. Editorial Albatros. Buenos-Aires, 1943. Pag. 458.

(2) MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa. Quinta edición.- México, 1982. Libro Undécimo. Capítulo VI. Pag. 104.

portancia que tiene para la libertad política de los ciudadanos, el que cada una de las actividades referidas sean desempeñadas por tres 'poderes' independientes, confiados a diversas personas o entidades, y ya no concentradas en la misma persona o el mismo cuerpo. El aseguramiento de la libertad, de esta manera, es la esencia del pensamiento de Montesquieu, mismo que aún perdura. Como señala acertadamente Carré de Malberg cuando hace alusión a esta doctrina, es "franca y quizá exclusivamente, una teoría de separación orgánica de poderes; y desde este punto de vista no deja nada que desear en cuanto a su precisión." (1).

Montesquieu señala los graves peligros que implica la confusión de las diferentes potestades del Estado en una misma persona o en un mismo cuerpo. "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares." (2). Es incuestionable que el principio de la división de poderes, da la clave para asegurar la libertad política de los ciudadanos, ideal que ambicionaban y todavía ambicionan los pueblos, para los que la democracia no deja de ser aspiración. Por estas razones, y para terminar con el acaparamiento del poder en manos exclusivas del monarca y substituir el absolutismo por un gobierno moderado, más aún, regido por leyes, propone Montesquieu un sistema que ha sido denominado de frenos y contrapesos, con fundamento en la frase clásica que afirma que, para evitar el abuso del poder, es preciso que 'el poder detenga al poder'; queriendo con ello significar que los "poderes" del Estado deben estar organizados de tal forma que guarden entre sí un equilibrio que permita la posibilidad de que se

(1) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 743.

(2) MONTESQUIEU. Op. Cit. pag 104.

frenen recíprocamente. El propio Charles de Secondat señala que "para fundar un gobierno moderado es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción, darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras..." (1).

Sin embargo, pese a la gran influencia que tuvo el pensamiento de Montesquieu en la organización constitucional de los Estados modernos, su doctrina de la separación de poderes es objeto de fuertes críticas y sigue -- suscitando infinidad de comentarios; puede considerarse, incluso, que la práctica y la doctrina constitucional actual ya no le confieren el mismo sentido con el que fue formulada y expuesta; no obstante ello, un buen número de textos constitucionales continúan incluyéndola con la misma terminología utilizada por su autor. Conviene y procede señalar las objeciones principales.

La doctrina alemana fue la primera en lanzar un ataque, desde el punto de vista jurídico, al principio francés de la división de poderes, -- apoyándose, principalmente, en la indiscutible indivisibilidad del poder del Estado. Más adelante, incluso autores franceses, encabezados por Leon Duguit, niegan todo valor jurídico al principio de Montesquieu, considerándolo inaplicable, por estar en contradicción con la realidad social, dado que, afirman, los gobernantes no tienen un 'poder', sino atribuciones (2).

En efecto, las dificultades prácticas y doctrinarias surgen -- desde el momento en que se pretende trasladar a la realidad la abstracta fórmula de la separación de poderes. Un concepto de tal naturaleza no puede dominar las cambiantes y variadas necesidades de la vida política, que requiere unidad de acción en el Estado.

El poder estatal debe ser, entonces, uno e indivisible; una se

(1) MONTESQUIEU. Op. Cit. Libro V. Capítulo XIV. Pag. 44.

(2) CARRE DE MALBERG, Op. Cit. Págs. 752-753.

paración del mismo entre "diversos elementos componentes de su voluntad" es, tal y como lo señala Oscar Fischbach, "jurídicamente imposible...y lo que se practica realmente es una delimitación de las zonas de actividad que competen a cada uno de los sujetos estatales." (1).

En el mismo sentido opina Giorgio del Vecchio, al decir que -- "ante todo, no es posible una neta división que sería inconciliable con la -- unidad de la soberanía; propiamente dicho, no se trata de poderes diversos; - sino de órganos diversos, que deben ser distinguidos según las respectivas fun - ciones..." (2).

Es posible afirmar, entonces, que no existen en todo Estado -- tres 'poderes' como lo preconizaba Montesquieu, sino un poder único, lo cual no excluye la posibilidad de una multiplicidad de órganos, siempre y cuando - sus actividades sean definidas y coordinadas por la Constitución. De esta - manera, cada órgano del Estado representa y ejerce, dentro de sus límites - de competencia, el poder del Estado. "Es posible, pues, hablar de una divi - sión de competencia, pero no de una división de poderes. En la variedad de - sus órganos no existe, por lo tanto, sino un solo poder del Estado..." (3). Esto significa que, para el ejercicio de sus funciones, la organización esta - tal puede contar con varios órganos, sin que por ello el poder mismo sea divi - dido; se puede hablar entonces, simplemente, de una distribución de competen - cias, esto es, de funciones entre los diversos órganos, cuyos titulares care - cen de autoridad propia y se concretan a formar parte del todo que es el Esta - do, con la misión primordial de "...cooperar al ejercicio de una potestad úni - ca y por consiguiente también, de colaborar en la formación de una voluntad -

(1) FISCHBACH, Oscar. Op. Cit. pags 142

(2) VECCHIO, GIORGIO DEL. Filosofía del Derecho. Librería Bosch. Barcelona,-- 1929. Tomo I. Pags. 306 y 307.

(3) JELLINEK, GEORG. Op. Cit. Pag. 377.

estatal única y común." (1).

Por otra parte, así como el poder es único, hemos señalado que, tanto las funciones del Estado como los órganos que las llevan a cabo, son -- múltiples. Cabe aclarar, entonces, el significado de estos términos, para -- evitar los inconvenientes que su confusión ha originado, debido a que la palabra "poder" se emplea, indistintamente, para hacer referencia, tanto al "po-- der" mismo, como a las funciones y a los órganos del Estado.

En efecto, el Doctor Mario de la Cueva, citando las ideas de - Dabin, señala que, tanto en el pasado como en la actualidad, el vocablo poder ha tenido, al menos, dos acepciones: "...en una primera, poder es un sinónimo de función, por lo que con este sentido se dice que los poderes o funciones - son los elementos del poder público...el término poder significa en segundo - lugar, los órganos estatales a los que corresponde el ejercicio de las funciones..." (2).

Ya hemos señalado que las funciones del Estado son las diferentes formas que reviste la actividad de éste, es decir, las diversas manifestaciones de ejercicio del poder estatal, que es único. Por otra parte, sus órganos son "los diferentes personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder" (3). Dentro del concepto más amplio y abstracto de la expresión "órgano del Estado", Biscaretti di Ruffia comprende no sólo "las mudables personas físicas, sino también, y sobre todo, las dis-- tintas atribuciones del cargo consideradas en conjunto..." (4). En este sentido, los actos efectuados por el órgano, no se considerarán imputables a su

(1) CARRE DE MALBERG, Op. Cit. Pag 763.

(2) CUEVA, MARIO DE LA. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. --- México, 1982. Pag. 200.

(3) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 249.

(4) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. -- Traductor Pablo Lucas Verdú. Madrid, 1973. Pag. 197.

titular, sino directamente al órgano, lo que nos conduce a aclarar que existe también una diferencia fundamental entre los individuos físicos, o funcionarios que lo animan y el órgano mismo. Prueba de ello es que, aunque los titulares cambien, la continuidad institucional del órgano subsiste.

En vista de estas consideraciones terminológicas, conviene cambiar la impropia y ambigua expresión "división o separación de poderes" y referirnos, en adelante, al principio de la distribución orgánica de las funciones del Estado, tal y como lo sugieren algunos autores contemporáneos, como es el caso de Karl Loewenstein, quien afirma: "En el marco de la llamada separación de poderes, el concepto de poderes tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser substituido por el concepto de funciones, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal." (1).

Así mismo, señala el autor citado, "la separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político... lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado..." (2).

Ahora bien, no sólo son razones de terminología las que nos conducen a definir la precisión de este concepto, puesto que, efectivamente, el principio de la división tripartita de las funciones del Estado, adoptado por vez primera en la Constitución americana de 1787 y considerado, categóricamente, como elemento indispensable para toda Constitución en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, de agosto 26 de 1789, es prácticamente irrealizable de la manera rígida y absoluta pregonada por Mon

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 131.

(2) Op. Cit. pags. 54 y 55.

tesquieu. Georg Jellinek señala, al respecto, que no es posible "atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre éstos para el ejercicio de sus funciones..." es por ello que, "...aún en los países en donde está reconocida la separación de poderes, no es posible realizarla de una manera completa, aún siendo conscientes de que se desvían del principio..." (1).

Cierto es que no siempre un órgano determinado tiene que cumplir, exclusivamente, con una sola de las funciones, actuando como si los diversos órganos fuesen "compartimientos aislados, totalmente comunicables entre sí..." (2). El hecho de que cada función fuera atribuida, total y exclusivamente a un órgano, con absoluta independencia de los demás y, consecuentemente, con igual fuerza que las de éstos, podría paralizar incluso la actividad del Estado y arruinar su necesaria unidad; tal aislamiento es tanto, o más perjudicial, que la concentración misma. Por otra parte, una especialización tal de las funciones que atribuya al legislativo la exclusividad de la formación de reglas generales, al ejecutivo la tarea de aplicar esos lineamientos previamente establecidos, y al judicial únicamente la aplicación e interpretación de la ley, en caso de controversia, sin que en la realización de cada una de estas actividades pueda intervenir y colaborar un órgano diverso al que la tiene en principio encomendada, no es, de modo alguno, practicable actualmente. El Organismo Legislativo, por ejemplo, realiza en ocasiones funciones que podrían considerarse exclusivas del ejecutivo o del judicial, como ocurre cuando se convierte en tribunal para juzgar determinados delitos cometidos en contra del Estado; los jueces tienen, en países como Estados Unidos y México, la posibilidad de interpretar la constitucionalidad de las leyes, lo

(1) JELLINEK, Op. Cit. pag. 460.

(2) DIAZ, ELIAS. Op. Cit. pag. 31.

cual equivale, para Jellinek, "a ejercer una actividad legislativa..." (1).

El hecho de que los diversos órganos no ejerzan exclusivamente la función que formalmente se les atribuye, nos lleva a analizar las funciones del Estado desde dos puntos de vista, de acuerdo a la diferenciación doctrinal que las clasifica en funciones materiales y formales, oposición que se desprende, según Carré de Malberg, "de la falta de concordancia entre la competencia constitucional de los órganos y el campo natural de las funciones -- consideradas en sí mismas..." (2).

a.- Desde el punto de vista material, las distintas funciones se definen de acuerdo a su naturaleza y características propias, sin importar el órgano estatal que las realice; esto quiere decir que las actividades estatales se caracterizan y diferencian según la substancia y contenido de los actos por medio de los cuales se ejercen, sin que importen, en este caso, las condiciones orgánicas en las cuales se realicen.

b.- En su aspecto formal, por el contrario, las funciones se definen de acuerdo al órgano que las realiza, sin atender a su naturaleza y contenido.

En virtud de esta diferenciación, reconocemos tres funciones materiales del Estado: la legislativa, que es aquella por la cual se establecen las normas jurídicas abstractas y generales que rigen la vida del Estado; la ejecutiva (de administración y gobierno) que comprende la actividad concreta del Estado tendiente a la realización de sus intereses generales, de acuerdo a los límites fijados por las leyes; y la jurisdiccional, consistente en pronunciar el derecho que ha de prevalecer en los casos de controversia(3). ---

(1) JELLINEK. Op. Cit. Pag. 461.

(2) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 264.

(3) Concepto que será ampliamente analizado en el siguiente capítulo.

Según esta distinción, los actos particulares del Estado pueden dividirse en "leyes, actos administrativos y decisiones judiciales..." (1).

Ahora bien, estas funciones se encuentran distribuidas entre - diversos órganos, relativamente independientes, de tal manera que a cada uno corresponde una función primordial determinada, lo cual "no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial..." (2).

En efecto, en el ejercicio de las funciones por parte de diversos órganos, existen "puntos de contacto, o zonas mixtas que comprenden atribuciones que, por su naturaleza, participan a la vez de dos poderes funcionales." (3). Esto conlleva a "la especialización y la distribución de las mismas, lo cual se sintetiza en que la pluralidad de órganos no implica división sino colaboración entre ellos; los órganos estatales colaboran unos con otros para realizar el fin del Estado:" (4).

Es evidente, entonces, que el régimen de distribución de funciones, considerado por la doctrina como una exigencia ineludible para la configuración de un Estado de Derecho, tiene actualmente un sentido y un alcance que dista mucho de la concepción original estructurada por Montesquieu; lo -- que hoy llamamos distribución orgánica de las funciones estatales, ya no descansa en un rígido sistema de frenos y contrapesos que convierte a los órganos estatales casi en enemigos, sino en su colaboración y control recíprocos.

Es por ello que, dentro de los caracteres esenciales del Estado democrático, debemos incluir, reconociendo la necesidad e importancia de -

(1) JELLINEK, Op. Cit. Pag. 463.

(2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial --- Porrúa, S.A. Tercera edición. México, 1979. Pag. 530.

(3) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 761.

(4) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Apuntes de Ciencia Política. Semestre 1982-1-- Facultad de Derecho U.N.A.M. s/e. s/f. pag. 30

las tres funciones a que hemos hecho referencia, dos aspectos:

a.- La íntima y necesaria colaboración en el ejercicio de las mismas y,

b.- La creación constitucional de instituciones de control -- del poder, tanto de tipo político, como jurisdiccional.

III.- COLABORACIÓN DE LOS ORGANOS DEL ESTADO, BASE DE LA DEMOCRACIA.

Tal y como lo afirma claramente Karl Loewenstein, la historia del constitucionalismo "ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder". (1). En el principio de la distribución de las funciones del poder entre varios órganos, que participan conjuntamente en la realización de la voluntad estatal, se ha encontrado el mejor camino para lograr dicho objetivo de limitar al poder. El principio que nos ocupa es la base de todo Estado constitucional contemporáneo.

Conviene resaltar que esta distribución implica en sí, un control recíproco de los órganos, mediante el cual se procura, además, su mutua coordinación, su penetración y entendimiento, con el objeto de que actúen conjuntamente y en colaboración. Tal es el alcance e interpretación que se atribuye hoy al principio sobre el cual ha de estructurarse el proceso político del Estado democrático; la "división de poderes" que preconizó Montesquieu, adquiere así, en palabras de Maurice Duverger "otra significación política en nuestra época" (2) aunque siempre será concebida como "un medio para debilitar a uno de los órganos del Estado (el órgano dominante de la época) en provecho de los otros órganos" (3).

Al respecto, Leon Duguit, en su Tratado de Derecho Constitucional, determina cual es el sentido que debe otorgarse al antiguo dogma de la separación de poderes: "es fácil demostrar -afirma el autor- que lo que hoy -

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 68.

(2) DUVERGER, MAURICE. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. --- Presses Universitaires de France. Huitième edición. París, 1965. Párrafo traducido por Francisco Venegas Trejo. Pag. 168.

(3) Op. Cit. Pag. 182.

se llama separación de poderes es una regla en virtud de la cual existen varios órganos de representación de la soberanía nacional, una colaboración íntima y constante de estos órganos, una acción recíproca de uno sobre el otro, y también, una separación entre el personal administrativo y el personal judicial, una independencia tan grande como sea posible atribuida al personal judicial. Todo nuestro derecho público moderno, toda nuestra vida política protesta contra el aislamiento completo de los diferentes órganos, e implican, - por el contrario, su penetración íntima..." (1).

Esta vinculación no afecta, ó excluye, de ninguna manera, la - autonomía de que deben disfrutar los órganos para el ejercicio de sus funciones; es importante que cada uno de ellos tenga un grado de independencia tal, que le permita actuar sin interferencias del exterior. Loewenstein habla, -- así, de la "interdependencia por coordinación", expresión que significa "que los independientes detentadores del poder actúen con autonomía dentro de la - esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a -- cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano." (2).

Estas ineludibles relaciones que guardan entre sí los órganos del poder, constituyen, según Gabino Fraga, "temperamentos y excepciones" al principio de 'separación de poderes', entendiéndolo por temperamentos "...los -- casos en los cuales existe colaboración de varios 'Poderes' en la realización de una función que, materialmente considerada, sólo debiera corresponder a -- uno de ellos, y por excepciones, aquéllos en los cuales falta coincidencia en -- entre el carácter material y el carácter formal de la función" (3). Tales cir-

(1) DUGUIT, LEON. *Traité de Droit Constitutionnel*. Troisième Edition. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie Editeurs. Paris, 1928. Volumen II. Párrafos Traducidos por Francisco Venegas Trejo. Pag. 684.

(2) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. pag. 132.

(3) FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo -- tercera edición. México, 1984. Pag. 66

cunstancias debe estar puntualizadas constitucionalmente. En principio, pero solo en principio, la regla general consiste en que coincida el carácter formal con el carácter material de la función: por tanto, para que "un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuídas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional..." (1); sin embargo, no resulta extraño encontrar que también -- existen influencias extraconstitucionales entre los órganos en cuestión.

De esta manera, y en síntesis, la Constitución señala, para cada autoridad, un cúmulo de facultades que tienen el carácter de a) exclusivas, b) de colaboración y c) de control.

En principio y desde un punto de vista meramente formal, los distintos órganos del Estado tienen las funciones exclusivas primordiales que, tradicionalmente, les han sido asignadas y que responden a su nombre: la -- creación de normas generales o impersonales, al Órgano Legislativo; las facultades de administración y gobierno al Ejecutivo; y las judiciales, al Órgano Judicial. Sin embargo, como lo hemos indicado ya en varias ocasiones, cada -- uno de los órganos realiza actividades de naturaleza diversa a la principal-- mente encomendada, por varias razones, como lo explicamos a continuación:

En primer término, sería imposible que los órganos llevaran a cabo su actividad, si su competencia se limitara al ejercicio de una sola función material; sencillamente tratándose de su organización interna, es im-- prescindible que realicen toda clase de funciones; un claro ejemplo de este -- aserto lo tenemos en la posibilidad de que las Cámaras del Congreso y las auto-- ridades judiciales efectúen actos de naturaleza administrativa, cuando toman resoluciones de carácter económico relativas a su administración, o bien cuan-- do nombran a su personal; a su vez, los órganos ejecutivos y judicial emiten

(1) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pag. 29.

reglamentos tendientes a regular su funcionamiento interno. En estos casos, estamos ante funciones o actividades complementarias de la función principal.

Ahora bien, en otro tipo de actividades, los órganos del Estado colaboran entre sí, cuando participan, ya sea de manera conjunta o sucesiva, en la realización de aquéllas cuando así lo disponen la Constitución y -- las leyes.

En efecto, existen actos que requieren del concurso o participación de dos órganos del poder para su perfeccionamiento, como ocurre con la ratificación que debe otorgar el Senado a los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, para que éstos adquieran obligatoriedad en el territorio nacional; o bien, cuando es necesaria la confirmación senatorial de -- ciertos nombramientos de funcionarios, hechos por el Ejecutivo (1). Es también digna de hacer notar la participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo, en su fase de iniciativa y en su facultad de veto. Si bien estas son funciones de colaboración, es indiscutible que implican, a la vez, un control de carácter político entre los órganos en cuestión.

Por otra parte, con el objeto de imprimir continuidad y mayor celeridad a la actuación del Estado, sus órganos se complementan unos a otros en sus funciones, sin que por ello pueda decirse que se inmiscuyen o interfieren en campos que no les corresponden.

Así por ejemplo, sabido es que el objeto de la función ejecutiva es "asegurar el funcionamiento del Estado dentro del cuadro de las leyes" (2); para ello, el titular del órgano al que corresponde dicha tarea, debe -- contar con la posibilidad de tomar ciertas medidas y realizar múltiples actos

(1) Tal es el caso en México de la ratificación senatorial de los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte y Agentes Diplomáticos (Artículo 76 Fracciones II y VIII de la Constitución) así como la aprobación que -- otorga la Cámara de Diputados a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

(2) DUVERGER, MAURICE. *Institutions Politiques*. Op. Cit. pag. 169.

que dependen, en gran parte, de las necesidades del momento; por estas razones, se puede afirmar que la función ejecutiva no se limita a una simple "ejecución de la ley", sino que admite atribuciones mucho más amplias que, frecuentemente, son de naturaleza materialmente legislativa o jurisdiccional.

La creación de reglas de carácter impersonal y abstracto, --corresponde, tradicionalmente, al órgano legislativo; sin embargo, una función de tal naturaleza es realizada a su vez por el Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, atribución necesaria, según explica Duverger, --ya que "no es posible conferir a uno de los órganos todas las decisiones generales e impersonales, puesto que éstas comportan necesariamente reglamentaciones de detalle cuyo establecimiento necesita una competencia técnica muy diferente de la exigida para el establecimiento de reglamentaciones de principio; por el contrario, el establecimiento de estas reglamentaciones de detalle --no puede estar separado en la práctica de la toma de decisiones individuales y de la realización de actos materiales de ejecución." (1). La función y finalidad del reglamento persiguen facilitar la aplicación de la ley.

No obstante, esta facultad del Ejecutivo para desarrollar una función materialmente legislativa, encuentra un límite claramente trazado: el principio de la legalidad, al cual deben ajustarse todos los actos de los gobernantes y que constituye la garantía indispensable para conservar la supremacía de la ley. Los reglamentos que expida deberán ajustarse al texto legal; incluso se dice que "no hay reglamento sin Ley" (2), e incluso ésta, la ley, puede ser la Constitución, en el caso de lo que en México denominamos reglamentos autónomos.

Ahora bien, la actividad jurisdiccional que lleva a cabo el --

(1) DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques*...Op. cit. Pag. 171

(2) Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. -- Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. México, 1981. Pag. 469.

Ejecutivo, se ha intentado fundamentar en el hecho de que los funcionarios ad ministrativos poseen mayor idoneidad para resolver ciertas cuestiones, pro-- pias de su sector, surgidas, además de las necesidades fluctuantes de la so-- ciedad contemporánea que cada día se tornan más complejas; esto ha conducido a una multiplicidad y especialización de los problemas litigiosos que requie-- ren mayor celeridad en su tramitación, lo cual se pretende conseguir a través de la simplificación de los procedimientos utilizados para su resolución, en - relación a los procedimientos judiciales que requieren de mayor formalidad.

Estas afirmaciones se prestan a discusión y, a reserva de tra-- tarlas más ampliamente en capítulo posterior consagrado a la Función Jurisdic-- cional del Ejecutivo, cabe aclarar, desde ahora, que las resoluciones que de-- rivan de esta clase de procedimientos jurisdiccionales, están sujetas a la de-- cisión final del Organó Judicial, mismo que mantiene la potestad de decir la última palabra, la definitiva, en toda cuestión litigiosa cualquiera que sea su índole o carácter material.

Dentro del orden de ideas que venimos exponiendo, nos encontra-- mos también con algunas facultades del Organó Legislativo de naturaleza admi-- nistrativa o jurisdiccional. En el primer caso, abundan los ejemplos de fun-- ciones de índole administrativa conferidas al Legislativo; entre ellas encon-- tramos: autorizar al Presidente de la República para ausentarse del territo-- rio nacional; conceder licencia al mismo o aceptar su renuncia del cargo; la aprobación anual del Presupuesto de Egresos; autorizar la salida de tropas na-- cionales fuera de los límites del país; y recibir la protesta del Presidente de la República y de otros funcionarios.

Una función de carácter jurisdiccional es la que efectúa el Le gislativo, en concreto la Cámara de Senadores, cuando se erige en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios.

Tanto esta facultad, como algunas otras que poseen rasgos jurisdiccionales, - serán estudiadas con más detalle en el capítulo correspondiente.

Por último, dentro de las facultades expresamente atribuidas - al Organó Judicial, encontramos algunas materialmente administrativas, como - son las relativas al nombramiento de Jueces y Magistrados, y las encaminadas a vigilar su conducta. En la Constitución Mexicana se faculta a la Corte para intervenir en la averiguación de hechos que constituyan violación al voto público (1), así como los hechos que impliquen violación de alguna garantía - individual.

Las Diligencias de Jurisdicción Voluntaria, a cargo del Organó Judicial, según las leyes secundarias, puede decirse que constituyen actos ma terialmente administrativos, pues en ellas la intervención judicial no tiene por objeto resolver ningún litigio, sino simplemente dar a conocer o regulari zar un hecho determinado.

Algunos autores afirman que la facultad del juez par resolver - en ausencia de prescripciones legislativas aplicables, se traduce en la crea ción de Derecho, lo cual, con reservas, puede ser considerado como una fun-- ción objetivamente legislativa.

Ahora bien, por lo que se refiere al control recíproco de los órganos estatales, quedaron anotados algunos ejemplos, en cuanto a las funcio nes de carácter político, en virtud del dicho control, un acto es eficaz cuan do participan y cooperan en su realización dos órganos del poder.

Sin embargo, el control puede consistir también en la facultad otorgada a un órgano para vigilar, con autonomía derivada de la Constitución, la validez de un acto específico, del cual puede impedir su realización, o -- bien calificarlo y, en ocasiones, anularlo; tal es el caso del control juris-

(1) Esta facultad constituye un medio de control de tipo político.

dicional de la legalidad y de la constitucionalidad.

Este tipo de control, acepta Loewenstein, "no estaba previsto en el esquema constitucional ordinario, ya que los tribunales estaban limitados a aplicar las leyes decretadas por el Congreso y firmadas por el Presidente." (1).

De todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la distribución, la colaboración y el control recíprocos de las funciones estatales, entre los órganos que las realizan, es un punto fundamental en la estructuración constitucional del Estado.

Asimismo, todas y cada una de estas funciones poseen una importancia vital para el correcto funcionamiento de la estructuración del Estado, todas son indispensables, como lo es también su vinculación:

Sin embargo, una de ellas nos despierta especial interés, debido a la estrecha relación que tiene con la salvaguarda de los derechos y garantías individuales y sociales de los integrantes de la sociedad: la función jurisdiccional, pues recordemos que si es necesaria la distribución del poder para el Estado, éste, a su vez, sólo es necesario y se justifica cuando sirve al hombre, cuando actúa para su beneficio y no lesiona su integridad física, moral y jurídica, cuando defiende la igualdad y protege la libertad.

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 133.

IV.- LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMO FUNCIÓN IMPRESCINDIBLE PARA LA DEMOCRACIA.

Dentro del marco del Estado de Justicia, también llamado Estado Social de Derecho, la garantía y efectiva realización de los derechos fundamentales del hombre deben ser la base y la finalidad de todas las instituciones políticas. El Estado y sus instituciones habrán de ajustarse, para realizar sus cometidos, a un orden normativo que tienda a la realización del bien común, la seguridad jurídica y la justicia.

La labor del legislador es primordial, ya que, a través de ella, se establecen las normas generales y abstractas para la tutela de los intereses, tanto individuales como colectivos, de los miembros de la comunidad. Sin embargo, esta función no alcanzaría su efectivo cumplimiento sin la acción de autoridades que se ocupen de ejecutar, aplicar e interpretar los principios trazados por la ley.

En este aspecto, la función del Organó Ejecutivo es esencial para la cumplimentación efectiva de la legislación, ya que comprende toda la actividad concreta del Estado, tendiente a la realización permanente de los intereses generales.

La función del Organó Jurisdiccional, por otra parte, tiene una importancia fundamental, misma que resalta Rudolf Stammler cuando afirma: "...Todas las buenas intenciones del legislador, toda la ordenación justa del Derecho no les sirve de nada a los miembros de la comunidad jurídica si la seguridad de la realización del Derecho no aparece garantizada por Tribunales-- imparciales y competentes." (1)

En efecto, la seguridad jurídica y la justicia se identifican con la existencia, y más aún, materializan, un ordenamiento jurídico eficaz. La función jurisdiccional es aquella encaminada directamente a la realización

(1) STAMMLER, Rudolf. El Juez. Editora Nacional. México, 1980. Pag. 99

y salvaguarda de dichos valores. Al juzgador corresponde, entonces, defender al Derecho contra la arbitrariedad y velar por la justicia en todas sus manifestaciones. La impartición de justicia, que supone dar y reconocer a cada cual su derecho, es función imprescindible para resolver los inevitables conflictos que se suscitan en el seno de la sociedad.

El Estado, por virtud de su Constitución, debe establecer entonces un sistema que asegure la efectiva realización de la justicia por medio de la creación de tribunales que se ocupen de pronunciar el derecho aplicable y dirimir así las controversias surgidas, a saber:

a.- Entre los particulares, para evitar que éstos se hagan -- justicia por propia mano;

b.- Entre los gobernados y el Estado, para asegurar el respeto a sus garantías;

c.- Entre los órganos del Estado, para evitar la omnipotencia de uno de ellos.

d.- Entre el Estado y sus servidores; y,

e.- Tratándose de un Estado Federal, entre las partes integrantes de la federación, para evitar la invasión de su soberanía tanto de -- los estados federados entre sí, como entre éstos y la Federación.

Podemos resaltar más aún la importancia de la función jurisdiccional si tomamos en cuenta que no abarca tan sólo la resolución de los diversos tipos de conflictos y controversias, que se suscitan en la vida jurídica del Estado, sino que va más allá cuando el Órgano Judicial, cumpliendo con la misión de preservar el orden jurídico y, mejor aún, el orden constitucional, realiza una función de control ante los actos de cualquiera de los órganos -- del Estado que pudieren violar o contravenir a la Constitución misma, fundamento de la democracia.

Unimos entonces a los ya mencionados principios que caracterizan al Estado democrático, el del establecimiento de tribunales independientes, sometidos únicamente a la ley y con una estructura tal, que garanticen el orden, la seguridad y la justicia dentro de la organización estatal. Esta es la estrecha relación que guarda la impartición de justicia con la salvaguarda de la libertad y la igualdad como derechos fundamentales del hombre y, por tanto, con la anhelada realización de la democracia.

Es por ello que, dentro del esquema planteado sobre la distribución de las funciones estatales y la colaboración de los órganos que las realizan, y sin olvidar que todas y cada una de ellas son imprescindibles para la estructuración del Estado democrático, es nuestra intención abocarnos al estudio de la función jurisdiccional, sobre la cual se ha dicho con certeza, que "es la que mejor define el carácter jurídico del Estado Constitucional" - (1).

(1) LINARES QUINTANA, SEGUNDO V.-Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Editorial Alfa, Buenos Aires, Argentina, 1963. Volumen 9. Pag. - 404.

CAPITULO SEGUNDO

CARACTERÍSTICAS Y FINALIDAD DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

I.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO.

La primitiva y egoísta forma de solución de los conflictos, a través de la venganza personal, de la "justicia" hecha por propia mano que -- permitía, incluso, ejercer la violencia para reclamar un derecho supuestamente violado o insatisfecho, fue substituida por un medio pacífico, cada día -- más evolucionado y de carácter institucional, denominado dentro del campo del Derecho Procesal: heterocomposición, por virtud de la cual, se pone fin a los conflictos de intereses jurídicamente trascendentes, a través de la intervención de un tercero, ajeno al litigio.

Dentro de estos conflictos debemos considerar no sólo aquéllos que se susciten entre los particulares, ya que, como se ha mencionado anteriormente, existe una clase de controversias que requieren la intervención de un tercero para su solución y en las cuales el Estado es parte.

Hoy, el monopolio de la administración de justicia corresponde, por disposición constitucional, al Estado, el cual, considerado a la justicia como fin supremo, deberá procurar para su cumplimiento una organización tendiente al desenvolvimiento eficaz de la función jurisdiccional, cuyas características y finalidad pasamos a estudiar.

Para comprender claramente cuáles son la esencia y el contenido de la función jurisdiccional, es necesario, en principio, definir lo más concretamente posible el concepto de jurisdicción, vocablo al que se le han--

dado diversos significados, que, para evitar confusiones, es conveniente precisar.

1.- Jurisdicción como atribución o potestad.

En un sentido amplio, se equipara a sinónimo de gobernar o dirigir, y se ha definido a la jurisdicción como "El poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes..." (1). Esta potestad ha sido referida particularmente a la facultad de que se encuentra investido el órgano encargado de administrar justicia, como lo ha expresado Caravantes cuando dice que la jurisdicción es "la potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea, la facultad atribuida al poder judicial para administrar justicia" (2).

Sin embargo, aunque a primera vista esta acepción parece --- correcta, no es suficiente para definir a la jurisdicción, ya que el ejercicio de la misma implica no sólo un poder o atribución, sino que, como observan varios tratadistas, entre ellos Couture (3), junto a la facultad de juzgar existe el correlativo deber de hacerlo, pues, en efecto, al juzgador le está --- prohibido denegar justicia, lo cual equivale a que, una vez que la parte interesada ha ocurrido a él, tiene la obligación de resolver el asunto conforme a Derecho.

2.- Jurisdicción como ámbito territorial.

Todavía en sentido genérico, se habla de la extensión territorial dentro de la cual se ejerce autoridad. Esto es, se considera a la jurisdicción como el ámbito o espacio en que se desarrolla determinada función.

- (1) ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Madrid, 1881. Tomo II. Pag. 1143.
- (2) CARAVANTES, Citado por CARLOS, EDUARDO B. En: Enciclopedia Jurídica --- O.M.E.B.A. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1963. Tomo--- XVII. Pag. 538.
- (3) COUTURE, EDUARDO J. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Depalma Editores. Tercera edición. Buenos Aires, 1978. Pag. 30.

Se dice así, por ejemplo, que determinado hecho ocurrió dentro de la jurisdicción de tal provincia, departamento o Estado, es decir, en una circunscripción territorial determinada.

En un sentido más estricto, el vocablo es utilizado frecuentemente para referirse al ámbito territorial dentro del cual la autoridad investida de la potestad jurisdiccional está facultada para realizar sus funciones. En efecto, en virtud de la "confusión entre la actividad y el territorio en que la primera se despliega, se llama jurisdicción a la demarcación en que aquella se desenvuelve, corra o no a cargo de engranajes jurisdiccionales." (1).

Sin embargo, con esto sólo se hace referencia a la competencia del juzgador en razón del territorio, concepto que difiere substancialmente del de la jurisdicción propiamente dicha, como a continuación se deduce.

3.- Jurisdicción y competencia.

Ambos conceptos, muchas veces tomados erróneamente como sinónimos, no sólo por la doctrina sino también por la legislación, son esencialmente distintos entre sí, tanto desde el punto de vista etimológico, como de la técnica jurídica. Precisar su significado es, por ende, de suma importancia para evitar las confusiones que el uso indistinto de dichos vocablos origina.

La voz jurisdicción deriva de la expresión latina "jus dicere" (o jurisdicchio), que significa "decir o declarar el derecho". (2). Por otra parte, la palabra competencia viene del latín "cum, con; petere, pedir" (3) - que significa corresponder, pertenecer, concernir, incumbir.

- (1) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Notas relativas al Concepto de Jurisdicción. Publicado en Estudios de Teoría General e Historia del Proceso. --- 1945-1972. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1974. Tomo I. Pag. 29.
- (2) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. Décima Novena edición. Madrid, 1970. Pag. 776.
- (3) BIELSA, RAFAEL. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Ediciones Depalma. Tercera edición. Buenos Aires, 1961. Pag. 96.

En un sentido jurídico, opina Bielsa, la competencia "denota un poder legal atribuido a un órgano del Estado o de otra institución por él reconocida, para actuar, decidir o ejecutar un 'poder' (constitucional) u órgano, sea jurisdiccional o no" (1).

Conforme al lenguaje jurídico procesal, específicamente, la competencia se refiere a la esfera o tipo de negocios que la ley encomienda para conocer y decidir a determinados órganos jurisdiccionales; Couture la define así como "la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquél específicamente asignado a determinado órgano jurisdiccional" (2).

En este sentido, se ha dicho que la competencia es una porción, un fragmento de jurisdicción atribuido al juzgador; sin embargo, esta idea no es del todo aceptable si consideramos que la jurisdicción es una sola, y no es, por lo tanto, susceptible de dividirse; "la jurisdicción, -afirma -- Eduardo B. Carlos- como manifestación pública de la soberanía estatal, es una y única" (3); tan es así, que todos los jueces tienen la facultad de jurisdicción, de pronunciar el derecho, pero no todos son competentes para conocer de la totalidad de los asuntos.

La necesidad de distribución del trabajo, aún dentro de los mismos órganos del Estado, trae como consecuencia que para lograr una buena administración de justicia, sea menester que el ejercicio de la jurisdicción - (no la jurisdicción misma) se contenga dentro de ciertos límites, de acuerdo a normas que determinen la competencia.

Paolo D'Onofrio opina al respecto que "La función jurisdiccional es única; única la potestad jurisdiccional; pero como ésta no puede ser ejercida por un solo magistrado en todo el reino, se distribuye entre muchos;

(1) BIELSA, RAFAEL. Los Conceptos Jurídicos... Op. Cit. Pag. 97.

(2) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 29.

(3) CARLOS, EDUARDO B. Op. Cit. pag. 543.

por esto el criterio de jurisdicción se auto-limita por el de competencia que puede, por tanto, definirse como...el ámbito de la jurisdicción misma..." (1).

De ahí que lo que se divide es la competencia, misma que la ley atribuye conforme diversos criterios:

a.- Competencia jurisdiccional en razón de la materia. Según la clase de asunto de que se trate, coincidiendo con las diversas ramas del Derecho, con la legislación aplicable a cada caso y buscando una especialización en la impartición de justicia, la competencia se atribuye a los órganos jurisdiccionales de acuerdo a la materia, bien sea civil, penal, administrativa, laboral, fiscal, agraria, o, tratándose de defensa jurisdiccional de la Constitución (en México, materia de Amparo).

b.- Competencia jurisdiccional en razón de grado. Nuestro sistema jurisdiccional sólo acepta dos grados de competencia en orden sucesivo: primera instancia y apelación, en virtud de la cual se revisa la sentencia dictada por el juez de primer grado.

c.- Competencia jurisdiccional en razón de la cuantía. Este criterio atribuye la competencia tomando en cuenta no sólo la mayor o menor trascendencia del asunto desde el punto de vista patrimonial, sino también de acuerdo a la gravedad o implicación del hecho o acto de trascendencia jurídica en cuestión.

d.- Competencia jurisdiccional en razón del territorio. Para que la administración de justicia llegue lo más pronto y eficazmente posible a todos los habitantes del Estado, es indispensable que las distintas autoridades jurisdiccionales se distribuyan en el territorio nacional, atribuyéndoseles competencia en determinada circunscripción.

Por lo que se refiere a la jurisdicción, la acepción que en -

(1) D'ONOFRIO, PAOLO. Lecciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Jus.-- México, 1945. Pag. 125.

sentido estricto está acorde con la técnica del Derecho, es aquélla por la -- cual se define como LA FUNCION CONSISTENTE EN DECIDIR Y DECLARAR, CUANDO ES - NECESARIO, CUAL ES EL DERECHO APLICABLE EN CADA CASO CONCRETO, DANDO SOLUCION A LOS CONFLICTOS, CONTROVERSIAS O INCERTIDUMBRES PLANTEADAS RESPECTO A UNA -- CUESTION DE DERECHO.

Este significaco de la jurisdicción como una función del Esta do es el que principalmente nos interesa.

4.- La jurisdicción como función del Estado.

Dado que ya ha quedado asentado en el capítulo precedente, el lugar e importancia de la función jurisdiccional dentro del sistema de dis-- tribución orgánica de las funciones estatales, resta ahora la difícil tarea - de definir en qué consiste la función jurisdiccional del Estado, cual es su - naturaleza, cuales sus características y su finalidad.

II.- NATURALEZA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

El concepto jurídico actual de la jurisdicción como función -- del Estado, surge a raíz del advenimiento del constitucionalismo moderno, con juntamente con el reconocimiento de los principios de soberanía y de distribución orgánica de las funciones estatales. La justicia deja entonces de impar tirse a nombre del rey y, considerada la jurisdicción como emancipación de la soberanía, se le reconoce como una función independiente no sólo orgánicamente, sino con caracteres propios, por lo que respecta a las otras dos funcio nes del Estado.

En efecto, las funciones de que hablamos son realizadas por -- los órganos del Estado a través de actos que, en cada caso, tienen naturaleza particular; así se habla de actos legislativos, administrativos y jurisdiccio nales.

Siguiendo el criterio formal, según el cual las funciones del Estado se definen de acuerdo al órgano que las realiza, la función jurisdic cional supone a toda la actividad que dentro del régimen constitucional está encomendada y es desarrollada, por el Órgano Judicial. De acuerdo con ésto,- todo acto proveniente de la autoridad judicial es de carácter judicial, lo -- mismo que es administrativo el realizado por el Ejecutivo y legislativo el que emana del órgano correspondiente, lo cual, como se ha visto, frecuentemente no es exacto.

Por estas razones, el punto de vista formal, así expuesto, re sulta insuficiente para definir al acto jurisdiccional de una manera precisa. Para adentrarnos entonces a la naturaleza de la función jurisdiccional, será necesario recurrir al criterio material, conforme al cual se define el acto -

por su esencia, cualquiera que sea el órgano que lo realice.

Es importante indicar que, si bien es cierto que las doctrinas formalistas por sí solas no nos dan los argumentos suficientes para caracterizar en substancia al acto de jurisdicción, también lo es que tienen gran parte de razón en cuanto consideran fundamental el hecho de que es la Constitución la que asigna el ejercicio de dicha función primordialmente (y con excepciones que deben ser previstas también a nivel constitucional) al Órgano Judicial, con el objeto de asegurar así la imparcialidad e independencia funcional como principios indispensables a los que debe apegarse toda decisión de carácter jurisdiccional.

Formalmente hablando, y conforme a los distintos regímenes -- constitucionales, es indudable que el Judicial se constituye como un tercer Órgano del Estado y que, auténticamente, se encuentra en una situación de igualdad jurídica con respecto a los demás órganos del mismo. Además, debemos resaltar, tal y como lo señala certeramente Linares Quintana, al referirse a los principios consagrados en la Constitución de los Estados Unidos de América, que la función judicial "asume en el Estado Constitucional la jerarquía de un verdadero 'poder' público, en el mismo plano que los poderes políticos: el legislativo y el ejecutivo, con la misión trascendental de ejercer el control de la constitucionalidad, a la vez que base del Estado Federal." (1).

Esta idea, aunque acertada, merece ser cumplimentada en el sentido de que, si bien el Judicial es un Órgano que tiene el mismo rango que los demás, en su ámbito de competencia es superior a ellos. Esto es, dice -- Francisco Venegas Trejo, "cada órgano es el supremo en su ámbito de competencias; la supremacía le corresponde al Legislativo cuando se trata de la creación de leyes, al Ejecutivo en el ámbito administrativo y al Judicial cuando

(1) LINARES QUINTANA, SEGUNDO V. Op. Cit. Pag. 405.

se trata de dirimir conflictos y controversias" (1).

Cabe agregar que la necesidad de considerar a la función jurisdiccional con una independencia orgánica y funcional, por lo que respecta a las autoridades encargadas de realizar actos legislativos y administrativos, surge con más fuerza que nunca como una respuesta revolucionaria al despotismo del siglo XVIII; el reconocimiento de un Órgano Judicial independiente y ajeno a consignas e influencias de cualquier otro órgano de poder, capaz por lo mismo de controlar y moderar los actos de los demás órganos como defensor del orden jurídico establecido, es uno de los pilares del constitucionalismo moderno. Además, es reconocido a nivel mundial, que la existencia de tribunales imparciales e independientes que se ocupen de la defensa de los derechos de los individuos, en todos los ámbitos, es imprescindible para todo régimen que aspire a ser democrático.

Así, por ejemplo, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, signatarios de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconocen en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia, por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el exámen de cualquier acusación contra ella en materia penal" (2). Lo mismo expresa el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada con--

(1) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Apuntes de Derecho Constitucional. Curso 1985-2 Facultad de Derecho U.N.A.M. Versión Taquigráfica Claudia L. Ortega Medina. s/e. Pag. 302

(2) CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 1948. Naciones Unidas. Oficina de Información Pública. New, York, 1978. Pag. 7.

tra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter - civil..." (1).

Ahora bien, no obstante lo anterior, varios autores consideran que en el Estado sólo se realizan dos funciones: hacer la ley y ejecutarla; quedando por lo tanto comprendida la función jurisdiccional dentro del -- marco de la ejecutiva, como una función más de ejecución de leyes. En este - sentido opina Kelsen, para quien la separación de los órganos Judicial y Ejecutivo es impracticable "puesto que los dos tipos de actividades usualmente designadas por estos términos, no implican funciones esencialmente distintas. La judicial es de hecho ejecutiva, exactamente en el mismo sentido que la fun ción que ordinariamente designase con tal palabra. La ejecutiva, a su vez, - consiste en la ejecución de normas generales." (2).

Se niega con ello que el acto jurisdiccional posea naturaleza propia. Carré de Malberg, opina al respecto que la jurisdicción sólo puede ser definida formalmente y nunca por su contenido material: "la característica de la jurisdicción no es el contenido material del acto, sino la forma del mismo. El signo distintivo por el que se reconoce el acto jurisdiccional es, por una parte, su origen, por cuanto que es obra de una autoridad organizada especialmente para el ejercicio de la jurisdicción y por otra parte, su proce dimiento, por cuanto ha sido realizado según las reglas propias de la función que consiste en juzgar." (3).

Definir materialmente al acto jurisdiccional y señalar sus ca racteres diferenciales con respecto a los actos legislativo y administrativo, es un asunto en realidad complicado. Las diversas opiniones que se han verti

(1) CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 1948. Op. Cit. Pag. 29.

(2) KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. U.N.A.M. Segunda edición. Traducción Eduardo García Maynez. México, 1979. Pag. 323.

(3) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 714.

do al respecto son, además de abundantes, muy contradictorias.

El acto legislativo es, sin duda, el menos difícil de circunscribir desde un punto de vista material, pues consiste en la creación de normas de carácter general, abstracto e impersonal. Son estos elementos esenciales de la ley los que nos permiten distinguir a la actividad legislativa de cualquier otra función del Estado.

La ley, a diferencia de cualquier otro acto de imperio del Estado, subsiste y se aplica en tanto no sea derogada por una disposición de la misma naturaleza, esto es, otra ley; además, está destinada a regir con igualdad a todos los integrantes de la comunidad estatal y, claro está, no sólo -- por lo que se refiere a los particulares, sino también y sobre todo, a los -- propios órganos de actuación del Estado, los cuales deben realizar sus funciones con estricto apego a la ley, mejor dicho aún, a la Constitución.

La función jurisdiccional, en cambio, a reserva de sentar un concepto definitivo de la misma más adelante, consiste, a decir de Ugo Rocco, en "hacer prácticamente eficaz la tutela consagrada a las normas generales, -- procurando en los casos singulares y particulares, la satisfacción de los intereses que la norma general ampara cuando, por la razón que se quiera, llega a faltar la espontánea sumisión de los particulares obligados a los mandamientos o prohibiciones de la norma" (1).

Las dificultades se presentan cuando se quiere hacer la -- distinción material entre el acto jurisdiccional y el acto administrativo. -- Este es el punto más discutido doctrinalmente. La importancia práctica de -- esta distinción reside, bien lo ha dicho Chiovenda, en "determinar si un funcionario tiene función jurisdiccional aunque orgánicamente pertenezca a la ad

(1) ROCCO, UGO. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa y Cía. Segunda edición. México, 1944. Pag. 44.

ministración." (1).

Se ha intentado, pues, sentar estas diferencias enfocando el problema de la materialidad del acto jurisdiccional desde diversas ópticas, - esto es, según su forma (mirando al acto en sí, no en relación al órgano que lo realiza); su contenido u objeto, su motivación, su estructura, la fuerza - que se le atribuye y su fin.

Ugo Rocco en Italia; León Duguit, Pierre Lampué y Carré de -- Malberg en Francia; Medina Lima y Briseño Sierra en México, entre muchos otros tratadistas, han realizado interesantes estudios sobre las doctrinas más significativas en torno a la naturaleza y concepto del acto jurisdiccional, además de aportar cada uno, criterios realmente interesantes.

La actividad jurisdiccional para algunos, a diferencia de cualquier otro acto del Estado "provee a la tutela del derecho subjetivo, o sea - la reintegración del derecho amenazado o violado". (2).

Al respecto y como crítica a esa postura, se ha dicho que todos los actos del Estado van encaminados a la realización de los derechos subjetivos de los individuos: la distinción recaería, entonces, exclusivamente, en que la existencia del acto jurisdiccional supone una violación, una lesión al peligro de que se produzca ésta, con respecto a un derecho, lo que hace necesaria la intervención de un tercero; en este caso, de un órgano del Estado, con el objeto de efectuar la restitución o el reconocimiento del contenido de tal interés jurídicamente protegido.

Tal vez en base a este criterio, Redenti (3), cree encontrar una característica diferencial y exclusiva de la jurisdicción, al definirla -

(1) CHIOVENDA, GIUSEPPE. Principios de Derecho Procesal Civil, Trad. española a Tercera edición. Editorial Reus. Madrid, 1922. Pag. 362.

(2) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 27.

(3) REDENTI. Citado por ROCCO. Op. Cit. Pag. 34.

como "una actividad destinada a aplicar sanciones", afirmación que no es en absoluto convincente ya que, además de que la autoridad jurisdiccional no se limita a la imposición de sanciones, la autoridad administrativa también aplica sanciones cuando existen infracciones a los reglamentos de policía o cuando impone una multa, sin que por ello pueda decirse que está realizando una función de naturaleza jurisdiccional.

Ahora bien, de acuerdo con su significado etimológico, la función jurisdiccional consiste en decir el derecho, en reconocerlo, en fijar su sentido, alcance y aplicación en los casos concretos. En base a este criterio, son varios los autores que sostienen que la jurisdicción es la actividad del Estado encaminada a la "...actuación del derecho objetivo mediante la aplicación forzosa de la norma general misma." (1).

Según esto, la potestad jurisdiccional se ejercerá siempre -- que sea necesario fijar el sentido de la ley y corroborar si procede su aplicación a un caso determinado y en qué sentido. Esto es posible gracias a que el juzgador realiza una tarea de interpretación y aplicación de la ley.

Así planteada, esta posición no es suficiente para deducir un carácter material exclusivo del acto jurisdiccional, en primer lugar, porque la actividad administrativa también se ocupa de la aplicación de la ley, razón por la cual se confunden ambas funciones en un mismo objeto.

Por lo que respecta a la función legislativa, consistente en la creación de normas jurídicas, si nos referimos a la actividad de interpretación y aplicación de la ley, cabe preguntarnos ¿qué sucede cuando no existe una ley aplicable a la cuestión planteada?. Sabido es, y no cabe discusión, que los tribunales no pueden denegar justicia; están obligados a resolver aún cuando parezca que no existe una disposición legal aplicable al caso concreto.

(1) REDENTI. Citado por ROCCO. Op. Cit. pag. 28.

También es innegable que la ley, por más que se quiera, no puede prever todas las situaciones que en determinado momento se presentan en la vida cotidiana. Al llenar las lagunas de la ley el juez realiza en cierto modo, aunque nunca con los caracteres de abstracción e impersonalidad que posee la ley, una labor de creación del derecho.

El argumento de que el acto jurisdiccional consiste únicamente en la aplicación de la norma al caso concreto, por sí solo no nos ayuda a definir, de una manera completa, a la función que nos ocupa; más aún si agregamos que la actividad jurisdiccional no tiene razón de ser sólo por la existencia de leyes aplicables. Podemos considerar incluso, de acuerdo con Carré de Malberg, que "...la función judicial se concibe independientemente de la existencia previa de leyes aplicables." (1).

Otro sector de la doctrina, encuentra el objeto y la característica primordial de la función jurisdiccional en la resolución de los litigios que se suscitan entre dos partes con pretensiones contrarias. Un litigio no se constituye por la mera existencia de intereses contradictorios; para ello es necesario que haya una pugna, esto es, una pretensión y una resistencia a tal pretensión.

En este sentido, afirma Francesco Carnelutti que "...la esencia de la función jurisdiccional consistiría en estar encaminada a obtener un arreglo o composición de un conflicto de intereses que sería actuado mediante la justa composición de una litis, contenida en una sentencia." (2).

Muy similar a este criterio es aquél que ve en la preexistencia de un conflicto o controversia sobre una cuestión de derecho, el rasgo -- distintivo de la actividad jurisdiccional. Esta es, incluso, la opinión más

(1) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 640.

(2) CARNELUTTI, FRANCESCO. Citado por ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 36.

difundida.

Cuando hablamos de conflicto debemos entender, pues así se infiere de su sentido gramatical, (1) que existe un choque, una lucha, un antagonismo entre dos partes con intereses opuestos; controversia, por otra parte, significa discusión, debate, lo que a su vez implica el análisis de una cuestión observando el pro y el contra de una proposición dada.

El acto en virtud del cual se solucione una contienda o controversia tendrá por lo mismo, naturaleza jurisdiccional, a diferencia de - otros actos del Estado que no responden a dicha finalidad. Así lo expresa Ignacio Burgoa cuando escribe: "...el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial -y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia- la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no procede el segundo..." (2).

Si bien esta posición tiene gran parte de verdad; no puede -- considerarse que sea la simple existencia de un conflicto o controversia, que requiere solución, aisladamente, la única nota distintiva del acto jurisdiccional, pues si bien es cierto que esta situación se da en la mayoría de los casos, existen otros en los cuales no hay cuestión controvertida propiamente dicha, y sin embargo, no puede negarse que se trate de actos de naturaleza jurisdiccional; y a la inversa, se dan casos en los cuales parece haber litigio sin que la solución recaída adquiera carácter jurisdiccional. En el primer caso podemos citar, como ejemplos, el divorcio por mutuo consentimiento, los convenios judiciales en los cuales el juzgador reconoce un entendimiento

- (1) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA.- Op. Cit. Pag. 342. Indica que "Conflicto es: lo más recio de un combate.// 2. Punto en que aparece incierto el resultado de la pelea.// 3. Combate y angustia del ánimo.// 4. Apuro, situación desgraciada.
- (2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial --- Porrúa, S.A.. Sexta edición. México, 1985. Pags. 707 y 708.

y una transacción entre partes con intereses opuestos, con el fin de conferir a su acuerdo autenticidad y fuerza ejecutiva y, más claramente, los procedimientos seguidos en rebeldía o, en materia penal, los casos en que el reo está confeso; en el segundo, los llamados recursos administrativos referentes a la regularidad de actos de la administración que un particular considera ilegales; Carré de Malberg señala con respecto a dichos recursos que todos los autores "...están de acuerdo en negar todo carácter jurisdiccional a la decisión mediante la cual un superior administrativo que se hace cargo de un recurso jerárquico contra dicho acto pronuncia su confirmación, su modificación o su anulación." (1).

En consecuencia, más que preexistencia de un conflicto o controversia, es preferible hablar de una pretensión sobre cierta cuestión de derecho, (expresión utilizada por León Duguit, como más adelante veremos) o simplemente de una incertidumbre en el orden jurídico o una inobservancia del mismo.

En este sentido, Medina Lima opina que la pretensión que se plantea al juzgador no es indispensable que motive controversia, aunque muy frecuentemente así suceda; sin embargo, dicha pretensión encuentra su origen en "...la necesidad de borrar incertidumbres dentro del orden jurídico, o de lograr finalidades constitutivas únicamente, sin necesidad de que nazca una contradicción." (2).

Por estas razones resulta muy interesante la teoría que sobre la naturaleza del acto jurisdiccional aporta León Duguit en su Tratado de Derecho Constitucional (3). Parece difícil, a decir del autor referido, demos-

(1) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 633.

(2) MEDINA LIMA, IGNACIO. Teoría de la Jurisdicción. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. México. Julio-Diciembre, 1940. Número 7. Pag. 323.

(3) DUGUIT, LEON. Op. Cit. Tomo II. Capítulo Segundo. Parágrafo 28. pags. 418 y sigs.

trar que existe una función jurisdiccional con carácter específico, si consideramos que no hay actos de orden jurídico que no sean o actos regla, o actos condición.. o actos subjetivos. Estas tres categorías de actos corresponden, la primera, a la función legislativa, y las dos últimas a la función administrativa.

A pesar de ello, Duguit, rechazando, como el mismo expresa -- "una conclusión que la lógica parece imponer...": (1) afirma categóricamente - que la jurisdiccional sí constituye una tercera función jurídica del Estado, a la que es posible conceder un carácter material propio.

La clave de esta afirmación la encuentra Duguit cuando vincula el acto del juzgador a lo que le precede, pues si se considera como un acto aislado y solo, aquél no dejará de tener carácter administrativo; en cambio, "...si se comprende que forma con el elemento precedente un todo lógico, absolutamente indivisible, parece que se debe reconocer que posee un carácter específico que lo distingue desde el punto de vista material netamente del ac to administrativo." (2).

De esta manera, para la configuración del acto jurisdiccional, según el autor que nos ocupa, es necesario que se conjuguen tres elementos:

a.- En primer lugar, el acto jurisdiccional supone la existencia de una actuación, un acto de orden jurídico o material o de una abstención que constituye, o se pretende que constituya, una situación contraria al Derecho; la misión del Estado será, por ende, la constatación o comprobación de que existe o no tal atentado al derecho objetivo o subjetivo.

Se requiere entonces, en principio, que exista una voluntad -- que pretenda que existe algo contrario al Derecho. Sin embargo, esto no quie

(1) DUGUIT, LEON. Op. Cit. pag. 420.

(2) Idem.

re decir, enfatiza Duguit, que sea necesario un litigio, esto es, dos pretensiones contradictorias, pues aunque así sucede en la mayoría de los casos, -- también es frecuente que no haya ni contradicción ni contradictor en una cuestión de derecho que se plantea.

b.- La actividad jurisdiccional, indudablemente, está encaminada a resolver cuestiones de derecho y no meramente de hecho; el juzgador, -- entonces, a manera de conclusión silogística, lógicamente fundada, da una solución a la cuestión de derecho planteada, misma que tendrá "...un carácter diferente, un efecto distinto, una fuerza distinta que la solución dada por el administrador. Dada por el juez, la solución se impone por sí misma." (1).

Esto es, la solución planteada por el juzgador, tiene lo que se llama fuerza de verdad legal; podrá ser incluso criticada, sin embargo, -- "...deviene un elemento más del ordenamiento jurídico de la sociedad considerada" (2) y su aplicabilidad es ineludible.

c.- De lo anterior se infiere que una vez dada la solución, la misión de la autoridad jurisdiccional no ha terminado; es necesario que se verifique por su parte un acto jurídico final, tendiente a la realización de hecho de dicha resolución. Sólo entonces se puede decir que el acto jurisdiccional aporta un elemento al orden jurídico existente.

Son así, en resumen, la cuestión de derecho planteada al juzgador, la solución que conforme a la lógica recae a esta cuestión con fuerza de verdad legal y la ejecución material de la solución dada, los tres elementos que, de manera indisoluble, aparecen en el acto jurisdiccional, haciendo del mismo un acto complejo con caracteres específicos y naturaleza diversa a los actos de legislación y administración.

(1) DUGUIT, LEON. Op. Cit. Pag. 425.

(2) Op. Cit. Pag. 429.

Pedro Lampué, en su libro "La Noción del Acto Jurisdiccional" (1), después de realizar un análisis crítico de las diversas teorías emitidas en torno al concepto y naturaleza de la función jurisdiccional, tanto -- desde el punto de vista formal como del material, parece adherirse en cierto modo a la teoría de Duguit, cuando, exponiendo el criterio que intenta definir materialmente al acto jurisdiccional por su estructura, admite que es un "...acto compuesto, integrado por dos elementos a la vez distintos y lógicamente unidos: una comprobación referente a la conformidad o inconvención de un acto, de una situación o de un hecho con el ordenamiento jurídico, y una decisión que realiza sus consecuencias." (2)

Sin embargo, el propio Lampué rechaza que esta definición permita que el acto jurisdiccional pueda oponerse a lo administrativo o a lo legislativo; el mérito entonces, de la teoría de Duguit, lo atribuye Lampué a la posibilidad de oponer los actos jurisdiccionales a los no jurisdiccionales esto es, "...a todos aquéllos que no presenten en su estructura el mismo carácter compuesto." (3)

La opinión del administrativista mexicano Gabino Fraga, es -- también acorde con la de León Duguit. Para Fraga, la función jurisdiccional se caracteriza según dos criterios: el motivo o elemento que la provoca, y el fin o resultado que se persigue con ella. A diferencia de las otras funciones, la jurisdiccional supone una "...situación de duda o de conflicto preexistente...dos pretensiones opuestas" (4); tal conflicto puede referirse tanto a

(1) LAMPUE, PEDRO. La Noción del Acto Jurisdiccional. Editorial Jus. Traducción de Jesús Toral Moreno. México, 1947.

(2) Op. Cit. Pag. 54.

(3) Op. Cit. Pag. 44.

(4) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pag. 51.

un hecho como a un acto jurídico, siempre que se estimen "contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica." (1).

Este elemento, dentro del cual incluye el acto referido a la sentencia, debe completarse con "una decisión que haga cesar el conflicto y - que ordene restituir y respetar el derecho ofendido" (2). Esta es la finalidad del acto y es entonces cuando produce un efecto de derecho.

La finalidad del acto jurisdiccional consiste, entonces, en - hacer respetar el derecho y darle estabilidad al sistema jurídico, lo cual só lo se logra en virtud de la fuerza que adquiere la decisión de la autoridad - jurisdiccional, apoyada en la definitividad e irrevocabilidad que se le concede, presumiendo que en ella está contenida la verdad legal.

Ahora bien, aunque algunos argumenten que de la simple existencia de una contienda o discusión, o si se prefiere, de una pretensión o incertidumbre, no se obtiene la esencia misma del acto jurisdiccional, no puede negarse que su objeto es diferente a los de la legislación y la administración, lo que se traduce en un buen argumento de diferenciación.

En efecto, opina Briseño Sierra, el acto jurisdiccional - - - "...trabaja con acciones originadas en un conflicto jurídico que principiando en un proceso, alcanzan una decisión que debe ser sentencia con fuerza de cosa juzgada formal y materialmente." (3). El objeto de la administración, por otra parte, ni se origina por un conflicto o incertidumbre en torno al derecho, ni se forma con acciones que dan lugar a un proceso, ni alcanza la decisión de cosa juzgada formal.

(1) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pag. 51.

(2) Op. Cit. Pag. 52.

(3) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Consideraciones Acerca de la Jurisdicción, Revista de la Facultad de Derecho de México. U.N.A.M. Enero-Marzo, 1952, -- Tomo II. Número 5. Pag. 18.

Aquí apreciamos un elemento más de diferenciación exclusivo de la función jurisdiccional: el llamado impulso procesal. Efectivamente, el acto administrativo se caracteriza por la existencia de una decisión UNILATERAL de la autoridad que lo realiza, misma que actúa de manera continua, incesante, tomando la iniciativa siempre que lo exijan las necesidades de la sociedad es total; en cambio, el acto jurisdiccional sólo se efectúa por impulso o iniciativa de parte interesada, que puede ser un particular, el representante de la sociedad (Ministerio Público para nosotros), los mismos órganos del Estado o las Entidades Federativas, en su caso.

Este impulso, al que califica Medina Lima como "pretensión de jurisdicción" (1), motiva un proceso compuesto de varios actos, todos ellos en caminados a la solución de la cuestión planteada por la parte interesada.

La participación activa de las partes es igualmente indispensable para el desarrollo y continuidad del proceso, pues así como la autoridad jurisdiccional no puede negarse a resolver la cuestión planteada, tampoco pue de hacerlo sin la excitativa de las partes.

Algunos consideran que todos y cada uno de los actos que realizan tanto el juzgador como sus auxiliares, tienen naturaleza jurisdiccional, siempre y cuando se dirijan a agotar el curso legal del procedimiento, que -- culminará con una decisión que resuelva la pretensión planteada. Tales actos son preparatorios de la decisión final. Medina Lima opina en este sentido: - "en cuanto el acto vaya indisolublemente vinculado a precisar situaciones pro cesales como antecedentes necesarios a la decisión que una pretensión jurídica requiera, podremos calificarlo de jurisdiccional con certeza." (2). Gabino Fraga, por su parte, niega esta afirmación, considerando que el acto jurisdic

(1) MEDINA LIMA, IGNACIO. Op. Cit. Pag. 322.

(2) IDEM.

cional únicamente se encuentra constituido por la sentencia y los actos previos, aunque judiciales, "...sólomente constituyen condiciones sucesivas para el desarrollo del proceso, y una colaboración de parte de los litigantes para conocer y defender sus respectivas pretensiones." (1).

Hagamos mención de la valiosa teoría que Chiovenda ha vertido de manera clara y resumida en torno al problema de la naturaleza del acto jurisdiccional, misma que se conoce como "Teoría de la Sustitución" y que explica el autor de la siguiente manera: la función jurisdiccional consiste en la "sustitución de una actividad pública a una actividad ajena" (2); tal sustitución se verifica en dos momentos; en primer lugar, en el conocimiento en virtud del cual el juzgador substituye de manera obligatoria y definitiva a las partes y a todos los ciudadanos en la actividad intelectual que realiza para afirmar o negar la existencia de una "voluntad concreta de la ley concierne a las partes" (3).

En segundo lugar, la substitución opera llegado el momento de cumplir con la voluntad de la ley declarada por el juzgador; se da entonces una sustitución de la actividad material de los órganos del Estado a la actividad debida.

La administración, por el contrario, no reviste estas características, ya que se trata, a decir del propio Chiovenda, de una "actividad autónoma impuesta directa e inmediatamente por la ley a los órganos públicos" (4); la administración pública obra por cuenta propia y no en lugar de otros; tiene lo que se ha llamado potestad discrecional. En este sentido, es una -

(1) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pag. 51.

(2) CHIOVENDA. Op. Cit. Pag. 365.

(3) CHIOVENDA. Op. Cit. Pag. 366.

(4) IDEM.

actividad de carácter primario, en tanto que la jurisdicción es una actividad secundaria, término que, aclara el autor referido -aunque no con suficiente énfasis- no debe ser tomado en su sentido vulgar.

En otras palabras, la jurisdicción decide sobre una actividad ajena; la administración en cambio, sobre la actividad propia.

Criterio similar al de Chioyenda es el que expone Ugo Rocco, quien concreta su teoría de la distinción de jurisdicción y administración en dos puntos:

a.- Por el fin que persigue el Estado en cada actividad. La función jurisdiccional se aboca a un fin de carácter directo y secundario; la satisfacción de intereses individuales y colectivos que, a pesar de estar amparados por el Derecho, no han alcanzado su satisfacción debido a una incertidumbre o a la inobservancia de la norma correspondiente. Por la administración, el Estado persigue, por el contrario, fines "directos y primarios" (1). Administrar dice Rocco, es "cuidar intereses propios; hacer justicia es intervenir en el interés de otro." (2).

b.- Según su objeto. La función jurisdiccional tiene por objeto, a decir de Rocco, relaciones entre particulares o entre particulares y el Estado; se encuentra siempre en situaciones en que se presentan como intereses protegidos frente al Estado, los derechos subjetivos de los particulares; en la actividad administrativa, si bien el Estado puede enfrentarse a intereses de los particulares, "...estos no se presentan nunca como...derechos subjetivos que el Estado debe respetar" (3). Aquí olvidó tal vez el autor -- que la función jurisdiccional no sólo se refiere, como hemos indicado varias

(1) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 54.

(2) IDEM.

(3) Op. Cit. Pag. 55.

veces, a las relaciones entre particulares o entre éstos y el Estado, sino -- que también suele darse frecuentemente, el caso de que se ocupe de definir si tuaciones de derecho que se presenten inciertas en el marco de las relaciones entre los propios órganos del Estado y en las cuales no participa necesariamente un particular.

Otro punto de vista por medio del cual se busca distinguir la función jurisdiccional de la administrativa, se basa en el hecho de que, considerando que en ambos actos se observan dos elementos: un juicio lógico y un acto de voluntad, por lo que se refiere al acto del juzgador, predomina una actividad intelectual; esto es, "...el momento del juicio prepondera sobre el momento de la voluntad..." (1). Con el acto administrativo ocurre lo contrario; el administrador realiza preponderantemente un acto de voluntad.

Este criterio que es defendido entre otros por Scialoja, autor citado por Rocco y Chiovenda en sus respectivas obras (2) no es lo suficientemente convincente por lo que se refiere a aportar una diferencia material entre ambos actos. En primer lugar, Scialoja reconoce un mismo contenido a todos los actos del Estado, diferenciándolos únicamente por la preponderancia de alguno de sus elementos, lo cual no les da distinta naturaleza; por lo que respecta a Laband (3), quien afirma que unos actos se componen de operaciones intelectivas y otros de operaciones actuantes, permite asimilar con esta afirmación la ley a la sentencia jurisdiccional como una misma categoría de actos; la ley, como un juicio in abstracto, la sentencia como un juicio in concreto. Ambas son operaciones intelectivas. No obstante, es verdad que al resolver el juzgador actúa de acuerdo con la lógica jurídica y muchos aceptan

(1) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 29.

(2) IDEM.

(3) LABAND. Citado por CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 254.

que lo hace de manera análoga a un silogismo.

Por último, resta hacer mención de las teorías que dan relevancia a la finalidad con que se ejerce la función jurisdiccional en comparación a la de otras funciones.

La diferencia esencial entre la función jurisdiccional y la administrativa recaería, entonces, en el fin que se propone el autor del acto en uno y otro caso.

Ignacio Medina Lima nos da un punto de vista muy interesante al respecto, estableciendo el límite entre administración y jurisdicción por la distinción de sus fines. El acto administrativo, dice, "mira a la prestación y sostenimiento no interrumpido de servicios públicos..." (1) se tiende con él a la realización de determinados fines que, por lo general son económicos y culturales.

El acto jurisdiccional, por otra parte, se verifica "...en vista de una pretensión formulada y como puro instrumento de realización de la ley frente al caso concreto..." (2).

En concreto, la orden administrativa se da en virtud de la ley pero en interés del servicio; la decisión jurisdiccional se da en interés de realizar la voluntad de la ley en el caso concreto, incluso aunque tal decisión resulte contraria al interés del Estado.

Es interesante, hacer referencia a la opinión del procesalista Eduardo J. Couture, quien analiza esta cuestión adoptando un criterio ecléctico, distinguiendo los tres elementos propios del acto jurisdiccional:

a.- La forma. Son elementos externos del acto jurisdiccional: las partes, el funcionario del Estado que posee la potestad de juzgar y

(1) MEDINA LIMA, IGNACIO. Op. Cit. Pag. 323.

(2) IDEM.

el procedimiento. Ahora bien, la forma caracteriza normalmente a la jurisdicción, sin embargo, "no es su único elemento integrante. Sólomente cuando se unen los otros atributos de esta función, puede hacerse de ella una calificación correcta." (1).

b.- El contenido. Dentro de este elemento considera Couture varios aspectos importantes, de manera análoga a como lo hace Duguit:

- La existencia de un conflicto, controversia o deferendo de relevancia jurídica.

- Este debe ser resuelto, dirimido, por los funcionarios -- agentes de la jurisdicción.

- La decisión tomada debe ser forzosamente susceptible de adquirir autoridad de cosa juzgada. Este es para el autor de referencia, a no dudarlo, el contenido necesario de la jurisdicción y su característica más relevante.

c.- La función de la jurisdicción. Por función entiende el autor, el "cometido" de la jurisdicción, esto es, "asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos mediante la aplicación, eventualmente -- coercible, del derecho." (2).

Con estas palabras, a nuestro entender, está haciendo Couture alusión, más que a la función misma, a su finalidad. Incluso afirma que la actividad de dirimir conflictos y decidir controversias, es uno de los fines primarios del Estado.

No obstante, sus observaciones son acertadas en tanto que resalta la importancia de la función jurisdiccional del Estado, al afirmar que "sin esta función, el Estado no se concibe como tal. Privados los individuos

(1) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 36.

(2) Op. Cit. Pag. 34.

de la facultad de hacerse justicia por su propia mano, el orden jurídico les ha investido del derecho de acción y al Estado del deber de la jurisdicción." (1).

Por último, la solución al problema que nos ocupa, la diferenciación entre jurisdicción y administración, sólo puede alcanzarse, a decir de Niceto Alcalá Zamora y Castillo, con base en un enfoque pluralista, esto es, a través de la concurrencia de diversos factores. En efecto, dice el referido autor, "...los intentos para diferenciar administración y jurisdicción a base de un solo trazo o característica, desembocan todos en irremisible fracaso... Impónese, por tanto, ... buscar la solución del problema por la única ruta que conduce a puerto, o sea, por la de señalar los diversos factores que encuadran el concepto de jurisdicción de tal modo que cuando ellos concurren, no quepa duda alguna acerca de su presencia." (2).

Podemos concluir, una vez expuestos, aunque someramente, los principales criterios en torno a la naturaleza de la función jurisdiccional, que la misma posee los caracteres necesarios para considerarla como una función materialmente distinta a la legislativa y, sobre todo, de la administrativa. Para demostrar esta afirmación, no basta con tomar en cuenta un elemento aislado, sino recurrir a la conjunción de todos los factores que posee el complejo acto jurisdiccional, tanto por su forma como por su contenido, su estructura, su fuerza y su finalidad; lo que nos obliga a considerarlo como un acto material distinto a los demás, y al órgano que lo ejerce como un tercer, y no en importancia, órgano del Estado.

Todo lo expuesto nos permite no sólo otorgarle a la jurisdicción una naturaleza propia, sino que nos ayuda a conformar un concepto de función jurisdiccional.

(1) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 39.

(2) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Notas relativas al Concepto de Jurisdicción. Op. Cit. Pag. 52.

III.- CONCEPTO DE FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Habiendo quedado asentadas varias características de la función jurisdiccional, hagamos mención ahora de algunos de los conceptos más relevantes que los tratadistas han vertido, con el objeto de extraer de los mismos, sus elementos esenciales.

A.- Para Carré de Malberg, la función jurisdiccional consiste en "pronunciar el derecho en el sentido de que el juez, en cada uno de los casos que regularmente se le someten, tiene la obligación de deducir de la ley o de fundar por sí mismo una solución que, sea el que fuere su origen, habrá de constituir el derecho aplicable al caso formulado." (1).

B.- León Duguit, por su parte, opina que el jurisdiccional en substancia es "...el acto de orden jurídico realizado por un agente público como consecuencia lógica de la constatación que ha hecho de que había o no violación de derecho objetivo o atentado a un derecho objetivo o a una situación subjetiva." (2).

C.- Entre los italianos, cabe citar los conceptos de D'Onofrio, Chiovenda y Ugo Rocco. El primero de ellos define a la jurisdicción como "...la potestad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con efecto obligatorio para las partes y en relación al objeto de tal declaración y de efectuar todo cuanto la ley le ordena o le consiente para realizar tal fin." (3).

D.- Chiovenda a la vez, fiel a su teoría de la sustitución, nos dice que la jurisdicción es "...la función del Estado que tiene por fin -

(1) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 639.

(2) DUGUIT, LEON. Op. Cit. Pag. 423.

(3) D'ONOFRIO, PAOLO. Op. Cit. Pag. 57

la actuación de la voluntad concreta de la ley, mediante la sustitución por -- la actividad de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva." (1).

E.- Ugo Rocco, finalmente, considera que la función jurisdiccional, o judicial, como él mismo aclara, es "...la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de los particulares, procura la realización de los intereses protegidos por el derecho, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara." (2).

F.- El procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, entiende -- por jurisdicción la "función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir -- sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones -- con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución." (3).

G.- El maestro Ignacio Medina Lima, concluye su "Teoría de -- la Jurisdicción" con un claro concepto de acto jurisdiccional, considerándolo como aquél que "...ejecuta un órgano del Estado resolviendo sobre una pretensión jurídica, o preparando su resolución definitiva, exclusivamente en interés de la ley. Su efecto es estatuir una verdad permanente para el caso concreto, dentro del orden jurídico." (4).

H.- Por último, Niceto Alcalá Zamora y Castillo nos da una -- definición que incluso puede considerarse de las más completas, al deducir -- que por jurisdicción podría entenderse: la "función desenvuelta por el Estado

(1) CHIOVENDA, Citado por COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 38

(2) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 43.

(3) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 40.

(4) MEDINA LIMA, IGNACIO. Op. Cit. Pag. 325.

para conocer, en su día decidir y, en su caso, ejecutar la sentencia firme -- emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial, instituído por -- aquél y situado 'supra partes', acerca de una o más pretensiones litigiosas - deducidas por los demás contendientes y canalizadas ante el juzgador a través del correspondiente proceso, en el que podrían haber mediado también actuaciones preliminares o asegurativas." (1).

De este conjunto de concepto podemos deducir que los factores que, invariablemente, deben sumarse para configurar un acto de naturaleza jurisdiccional. Si bien cada una de las definiciones anotadas no reúnen todos los elementos a que aludiremos, consideramos que son las más completas; y si bien sus autores omiten dar relevancia a determinada cuestión en su definición, a lo largo del estudio sobre el tema, toman en consideración a la mayoría de estos factores.

Podemos entonces, señalar como elementos esenciales de la función jurisdiccional los siguientes:

1.- La jurisdiccional es una FUNCION PUBLICA.

Todos los autores, por particular que sea su opinión acerca de la naturaleza de la función jurisdiccional, coinciden en considerarla una función de orden público, esto es, necesariamente realizada por órganos del Estado competentes para ello. La competencia jurisdiccional derivada de un mandato constitucional, corresponde, normalmente, a un órgano del Estado: el Judicial; sin embargo, aunque este órgano tenga, como ya hemos indicado supremacía por lo que a la función jurisdiccional se refiere, sabido es que la Constitución misma otorga, excepcionalmente, competencia al Organismo Ejecutivo e, incluso al Legislativo, para realizar funciones de índole jurisdiccional;

(1) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Notas relativas al Concepto de Jurisdicción...Op. Cit. Pag. 57.

esto no contraviene la afirmación de que el acto de jurisdicción, para adquirir plenamente tal categoría, debe ser realizado por un agente público, pues sólo así podrá definirse como un acto de imperio del Estado.

Respecto de este punto hay una cuestión que aclarar, pues podría preguntarse si acaso el arbitraje privado constituye un desplazamiento de una actividad privativa del Estado a los particulares. La respuesta a esta interrogante dependerá, en gran parte, del criterio que se adopte en relación al discutido problema de la naturaleza del arbitraje privado.

Son muchos y muy connotados los tratadistas que consideran -- que tal actividad, aunque desarrollada por un particular, tiene naturaleza jurisdiccional. Entre ellos se encuentra Ugo Rocco (1) y Alcalá Zamora y Castillo (2). No obstante ello, podemos señalar algunas objeciones a este punto de vista.

Adelantándonos un poco, debemos tener en cuenta que la obligatoriedad del laudo arbitral deriva, en caso de cumplimiento voluntario de las partes, de un contrato privado como lo es el compromiso celebrado por las mismas de someterse a un procedimiento privado y de aceptar a la resolución que vierta el árbitro designado de común acuerdo; si por el contrario, es necesario hacer uso de la coacción para obtener el cumplimiento del laudo, y no sólo eso, sino también la comparecencia de testigos, peritos, etc., la orden de ejecución de laudo y de presentación de tales personas, sólo puede provenir de una autoridad jurisdiccional competente para ello. El árbitro privado no tiene, por lo tanto, una potestad jurisdiccional completa, ya que el cumplimiento de su resolución se encuentra supeditado, en principio, a la voluntad de las partes, y finalmente, a un órgano del Estado.

(1) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pags. 83 y siguientes.

(2) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO. Citado por GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. U.N.A.M. Segunda edición. México, 1980. Pag. 314.

Por otra parte, el arbitraje privado está limitado a un solo caso (1) y a una esfera de negocios que no afecten cuestiones de orden público; su impugnación, además, sólo es posible ante una autoridad jurisdiccional del Estado.

Lo anterior nos conduce a considerar que los árbitros no realizan, por delegación, una función pública y si bien su actividad reviste caracteres que la asemejan a la jurisdicción estatal, ésto sólo nos lleva a - - asignarle una naturaleza cuasi-jurisdiccional, Camelutti lo considera un - - "equivalente jurisdiccional" (2); Gómez Lara prefiere hablar de un "procedi-- miento paraprocesal" (3).

Por lo tanto, si hablamos de Función Jurisdiccional, debemos reconocer que se trata de una actividad de carácter eminentemente público, en vista de que, por razones de necesidad de mantener la paz y el orden social, el Estado asume constitucionalmente la misión de la impartición de justicia, restringiendo a contadísimos casos, además excepcionales, la defensa privada.

2.- Cuestión de Derecho.

Ciertamente, el ejercicio de la función jurisdiccional implica la preexistencia de un factor fundamental: una cuestión de derecho que dilucidar.

Con la expresión "cuestión de derecho" (utilizada principalmente por León Duguit) pretendemos abarcar todas las situaciones que hacen ne cesaria la intervención del Estado para su solución. Muy frecuentemente se - trata de un conflicto o de una controversia de orden jurídico, pero como citá

- (1) Ver por Ejemplo el artículo 615 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que así lo determina en nuestro Derecho.
 (2) CARNELUTTI, FRANCESCO. *Sistemas de Derecho Procesal Civil*. UTEHA, Buenos-Aires, 1944. Pag. 183.
 (3) GOMEZ LARA, CIPRIANO. *Op. Cit.* Pag. 314.

bamos con anterioridad, existen casos en los cuales no hay propiamente un conflicto y así, en cambio, una violación, transgresión o inobservancia de la norma jurídica (tal es el caso de las cuestiones del orden penal); o bien, estamos frente a una insatisfacción de intereses protegidos por el Derecho, y que, por lo tanto, sea menester que un órgano de carácter jurisdiccional resuelva tales situaciones conforme a la ley.

Tradicionalmente se ha considerado que la oposición entre la jurisdicción contenciosa y la llamada jurisdicción voluntaria, tiene su origen en el hecho de que en la primera (que propiamente es la única jurisdicción) hay un litigio que resolver, mismo que es definido por Carnelutti como "...conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro." (1). Sin embargo, la diferencia entre ambas "clases" de jurisdicción no recae precisamente en la existencia o no de un conflicto, aunque sí consideramos que, en efecto, la mal llamada jurisdicción voluntaria no es ni de índole jurisdiccional, ni tampoco es voluntaria. Lo primero porque más que ausencia de contradicción, falta un factor que analizaremos más adelante: la existencia de dos partes y, por tanto, de dos intereses opuestos, si bien, no necesariamente en pugna como hemos repetido. Puede ser que en la jurisdicción voluntaria participen uno o varios solicitantes, pero no se puede hablar de partes, puesto que las cuestiones de que se ocupa implican un solo interés, además de que "...la resolución de jurisdicción voluntaria, como acto de pura administración, por sí no produce cosa juzgada..." (2). En segundo lugar, no es voluntaria, pues frecuentemente, como dice Cou- ture, "...la intervención de los jueces se háya impuesta por la ley bajo pena

(1) CARNELUTTI, Francesco. Citado por EDUARDO PALLARES. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. Quinta edición. México, 1966. Pag. 511.

(2) CHIOVENDA. Op. Cit. Pag. 388.

de sanciones pecuniarias o privación del fin esperado." (1).

Los actos de jurisdicción voluntaria, por tanto, pueden ser efectuados lo mismo por autoridades administrativas que jurisdiccionales. Es preciso entonces delimitar este concepto "...en el sentido de que sólo corresponde a la Función Judicial el conocimiento de estos negocios cuando la facultad correspondiente no esté reservada expresamente a otra autoridad por -- mandato de ley" (2). En efecto, el órgano jurisdiccional realiza tales actos no porque sean precisamente de naturaleza de su actividad, pues en tal caso -- serían materialmente administrativos, sino porque es voluntad del legislador que así sea, pues encuentra conveniente o necesaria su intervención en determinados asuntos.

Cabe entonces afirmar que, si bien la "jurisdicción voluntaria" no es materialmente una actividad jurisdiccional, se ha considerado conveniente, en muchos casos, que sea una autoridad judicial la que conozca de ellos, sobre todo cuando pudieren afectarse intereses de orden público.

Hecha esta aclaración, no queda más que reiterar que el ejercicio de la función jurisdiccional supone, entre otras cosas, la existencia -- de una cuestión de relevancia jurídica que requiera dilucidarse a la luz de -- la ley por parte de una autoridad pública especialmente facultada para ello.

La diversidad de cuestiones que surgen en las relaciones sociales, hace necesario asu vez que la competencia jurisdiccional se distribuya de -- acuerdo a la materia de que se trate, con la finalidad de mejorar la impartición -- de justicia gracias a la especialización de los juzgadores.

3.- Impulso de parte.

(1) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 46.

(2) ORTEGA GUZMAN, JOAQUIN. Estudios Constitucionales, Civiles y Mercanti-- les. Antigua Imprenta de Murguía. México, 1934. Pag. 366.

La prohibición del ejercicio de la autodefensa para la solución de las cuestiones de derecho a que hacemos alusión, determina la exigencia de que el Estado dote a sus miembros particulares y aún a sus entidades de poder, de la facultad de provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales para la protección y amparo de sus derechos.

La llave que abre la puerta de los tribunales para tal efecto es aquella que se ha denominado la acción.

No existe un concepto unánime de lo que por acción debe entenderse; tomemos como referencia y para los efectos de nuestro estudio, la definición que de la misma da el procesalista Paolo D'Onofrio: "el derecho de provocar del juez (órgano jurisdiccional, diríamos nosotros) una resolución con eficacia vinculativa respecto de una determinada relación jurídica." (1).

Para ejercitar ese derecho no es absolutamente necesario que quien lo haga tenga la razón, pues aunque el órgano jurisdiccional llegue a considerar infundada la pretensión del peticionario, eso no obsta para que se haya puesto en marcha la maquinaria jurisdiccional.

La actuación del Estado en materia jurisdiccional queda supeeditada al interés de las partes en conflicto; si alguna de ellas no solicita su intervención para dar solución a la cuestión de derecho que se ha suscitado dentro de sus relaciones jurídicas, la función jurisdiccional no se ejerce. Este impulso puede provenir de un particular, de un órgano del Estado, o bien, dentro de este último de un órgano oficial como representante de los intereses de la sociedad, como lo es el Ministerio Público.

Debemos distinguir, además, el impulso inicial, del cual -- hemos venido hablando, del impulso sucesivo, en el que concurren la gestión -- de las partes durante el proceso, y en ocasiones, la actividad espontánea del

(1) D'ONOFRIO, PAOLO. Op. Cit. Pag. 110.

juzgador; si este impulso constante falla en un tiempo determinado por la ley, es lógico que sobrevenga la caducidad de la instancia, para evitar que el proceso quede inactivo por tiempo ilimitado y con ello prive la inseguridad jurídica, negación total y absoluta del Estado de Derecho.

Este es un rasgo distintivo de la función jurisdiccional; así, mientras que el legislador y el ejecutivo tienen la misión de vigilar y satisfacer, respectivamente, los intereses generales, la naturaleza de sus funciones exige, si el interés de la sociedad así lo requiere, su intervención tomando la iniciativa, sin esperar que nadie les reclame para hacerlo; esto es, pueden actuar, y de hecho actúan de oficio; el juzgador, por el contrario, no tiene esa facultad de iniciativa propia.

Esta idea encuentra clara justificación en las palabras de F. Laurent, cuando afirma: "El legislador faltaría a su deber, y comprometería el bienestar de la sociedad y su existencia misma, si no tomara una atrevida iniciativa para reformar y perfeccionar; mientras que el juez perturbaría la paz de las familias, si se mezclara sin ser llamado en las cuestiones que las dividen"(1).

Como consecuencia de la necesaria iniciativa de las partes, es lógico que la decisión que emita el órgano jurisdiccional afectará únicamente a los interesados, sin producir efectos generales.

4.- Relación Procesal.

El órgano jurisdiccional debe, sin duda, ser completamente ajeno a la cuestión de derecho sobre la cual conoce a iniciativa de partes. Esto provoca que, para el desempeño de su función, el juzgador se encuentre en una posición superpartes (o supra-partes) como dice Alcalá Zamora en su defi-

(1) LAURENT, F. Principios de Derecho Civil Francés. Joaquín Guerra y Valle Editor. Primera traducción española a la primera edición. México, 1889.-- Tomo I. Pag. 365.

nición, pues sólo de esa manera podrá efectivamente hacer imperar la justicia.

La relación que origina es uno de los rasgos más característicos de la función jurisdiccional, pues, a manera de un triángulo, nos encontramos con dos partes colocadas en posición de subordinación respecto al órgano de poder.

Conviene aclarar que cuando se habla de partes no se hace referencia al número de personas que intervienen en un proceso jurisdiccional, -- pues de ser así frecuentemente excederían del número de dos; debemos considerar, entonces, la posición que guardan en él.

Así, nos encontramos con una parte pretensora a cuyo cargo -- está la excitativa de acción ante el órgano jurisdiccional, que es comúnmente llamada parte actora; y aquélla que se encuentra en el mismo plano, pero con una pretensión contraria o interés diverso, es la parte demandada o reo, aquélla de la cual se pretende cumpla y haga efectiva la observancia de la norma.

Ante estas dos partes, que bien pueden estar integradas, cada una, por varias personas (físicas o morales) se encuentra un tercero imparcial, el juzgador, esto es, alguien que no tiene ningún interés por lo que a la cuestión de derecho planteada se refiere y quien, una vez que se la ha comprometido al conocimiento de dichas pretensiones, tiene no sólo la facultad, sino también la obligación, de resolver la cuestión conforme a derecho; su decisión ligará a las partes de manera oficial; éstos han de someterse obligatoriamente a ella, incluso por medio de la coacción.

Esta relación inter-partes es privativa de la función jurisdiccional. Por lo mismo, el recurso jerárquico que procede en materia administrativa para la revisión o verificación de la legalidad de un acto de carácter administrativo, realizado por una autoridad de jerarquía inferior a la que conoce del recurso, no puede ser considerado de naturaleza jurisdiccional

sino netamente administrativa.

Georges Vedel establece una distinción clara entre los que denomina recursos administrativos (en los cuales incluye al recurso de gracia o de reconsideración y al recurso jerárquico) y los recursos contenciosos.

En el primer caso, los recursos administrativos se interponen, o bien "...ante la misma autoridad que ha tomado la decisión con la intención de conseguir de ella su reforma o anulación" (1), o bien, "ante una autoridad superior a la que ha adoptado el acto recurrido..." (2).

Los recursos contenciosos en cambio, se interponen ante una - jurisdicción.

En el primer caso, se origina únicamente una relación vertical, de superior a inferior y de órgano del Estado a gobernado; en el segundo, la relación es triangular: una autoridad pública actuando imperativamente sobre dos partes que, a su vez, se encuentran en un mismo plano de coordinación por lo que a la cuestión de derecho se refiere. En esta segunda situación sí estamos frente a una función de tipo jurisdiccional.

Por último, debido a la situación que guardan las partes respecto del juzgador, además de que la decisión de éste último es vinculatoria para aquéllas, surte efectos únicamente entre las mismas, esto es, la sentencia sólo afecta a las partes que han intervenido en el desarrollo del proceso jurisdiccional.

5.- Interpretación y aplicación de la ley a casos concretos.

Ante una cuestión de derecho que le sea planteada, la labor - del órgano jurisdiccional consiste en encontrar su solución a la luz de la --

(1) VEDEL, GEORGES. Derecho Administrativo. Editorial Aguilar. Madrid, 1980. Pag. 371.

(2) IDEM.

ley mediante su interpretación, aplicación y, en su caso, según opinión de varios autores (1) su creación para el caso concreto.

"Interpretar la ley es fijar su sentido en su aplicación a un caso particular", dice el artículo dos del libro preliminar el Código Civil - Francés de 1889 (2); aplicar, significa gramaticalmente "referir a un caso -- particular lo que se ha dicho en general, o a un individuo lo que se ha dicho de otro..." (3).

El ejercicio de la potestad jurisdiccional procede siempre -- que sea necesario fijar el sentido y el alcance de la ley en su aplicación a un caso concreto, determinando si efectivamente es aplicable o no y, en caso - afirmativo, de qué manera.

Ahora bien, resulta imposible admitir que la ley pueda prever lo todo y, por lo tanto, que abarque todas las cuestiones que surgen cotidianamente en la vida jurídica del Estado y que requieren, en determinado momento, la intervención de la autoridad jurisdiccional. Bien ha escrito Laurent: "...la variedad de relaciones jurídicas es infinita, como la vida, de que - - ellas son la expresión..." (4).

Es necesario, entonces, fijar el alcance e incluso aclarar -- las disposiciones legislativas a través de decisiones particulares para cada cuestión que se suscite.

Se habla tradicionalmente de tres tipos de interpretación, de conformidad con el autor de la misma, es decir, de quien la realice, asaber (5):

- (1) Por ejemplo, CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pags. 648 y sigs.; BIELSA, RAFAEL. Derecho Constitucional. Roque Depalma Editor. Tercera Edición. Buenos Aires, 1959. Pag. 174; JELLINEK, Op. Cit. Pag. 461.
- (2) LAURENT, F. Op. Cit. Pag. 383.
- (3) Diccionario de la Real Academia Española... Op. Cit. Pag. 105.
- (4) LAURENT, F. Op. Cit. Pag. 384.
- (5) Cfr. GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Trigésima edición. México, 1979. Pag. 129.

a.- Interpretación auténtica o legislativa, que es aquélla -- que realiza el propio legislador, cuando la ley resulta incompleta y oscura. Este tipo de interpretación es excepcional para evitar que una ley vaga e imprecisa sea fuente inagotable de pleitos.

b.- Interpretación privada.- Proviene de los particulares, se denomina doctrinal cuando se funda en opiniones de jurisconsultos. Esta clase de interpretación no produce situaciones jurídicas nuevas, aunque frecuentemente influye en el criterio del legislador o de la autoridad que interpreta la ley.

c.- Interpretación judicial.- Es la interpretación usual realizada por los tribunales que, precisamente, tienen asignada la función de -- pronunciar el derecho aplicable a los casos concretos. La importancia de la interpretación judicial se hace palpable a través de la jurisprudencia, definida como "...el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a los casos en que ocurren." (1).

Por ende, hablamos de jurisprudencia cuando nos referimos a -- la serie de resoluciones vertidas por la autoridad jurisdiccional en un mismo sentido respecto a un mismo punto de derecho. Ya tendremos oportunidad de comentar más ampliamente sobre la importancia de la jurisprudencia, entre otras cosas, por su labor unificadora de los criterios interpretativos de la ley.

Ahora bien, dentro del principio de distribución de funciones en la organización estatal, la interpretación corresponde, en su aspecto más trascendente, al Organo Judicial. En este sentido, afirma Briseño Sierra: -- "Interpretar, en el Estado de derecho, es atributo de uno de los Poderes Públicos: el Judicial. Cualquier intento de cercenarle esta facultad, de deformarla o de alterarla, es un ataque a la estructura formal que impone la Cons-

(1) ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado...Op. Cit. Pag. 1131.

titución; pero, además, es grave error de lógica en la convivencia social. De ahí que, sin olvidar la existencia de tribunales administrativos, lo importante estriba en que las cuestiones de verdadera o última interpretación, - - caen finalmente en el supremo poder judicial: la Corte." (1).

La infinidad de situaciones jurídicas susceptibles de producirse, hace factible que en ocasiones no exista disposición legislativa aplicable. Tal es el caso de las denominadas lagunas de la ley. Sabido es, y nadie lo discute, que los Tribunales no pueden denegar justicia cuando se ha ocurrido ante ellos para dilucidar una cuestión de trascendencia jurídica; lo que es más, la autoridad jurisdiccional tiene la obligación de resolver el asunto -- aunque no exista norma alguna que prevea la situación sobre la cual conoce.

Sería absurdo pensar --aunque se ha dado el caso (2)-- en la posibilidad de acudir al legislador cada vez que fuera necesario colmar alguna laguna de la ley, puesto que ésto implicaría que éste se ocupara de la solución de casos concretos lo cual, además de ir en contra de la naturaleza de su función, va en detrimento del principio fundamental de la distribución orgánica de las funciones estatales.

Esto ha dado lugar a que se considere que el juzgador realiza, en cierta forma, una función de creación del derecho.

Escribe Carré de Malberg al respecto: "cuando falta así toda regla legislativa, no puede haber interpretación, ni se puede decir tampoco - que haya que completar la ley, sino que la verdad es que el juez tiene entonces precisión de rellenar los vacíos, diciendo derecho allí donde el legislador no estableció ningún orden jurídico" (3).

(1) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal. Cárdenas Editor. Segunda edición, México, 1975, Pag. 87.

(2) VEDEL. Op. Cit. Pag. 58. Cita la Ley 16-24 agosto de 1790, en Francia, que prohibía a los jueces aclarar la duda en casos de obscuridad de la ley, debiendo solicitar al legislador su intervención: "référé législatif."

(3) CARRE DE MALBERG. Op. Cit. Pag. 638.

Lo anterior no contraviene el principio de distribución de -- funciones, sino que más bien podría decirse que conlleva una colaboración entre los órganos Judicial y Legislativo; además de que esta facultad "creado--ra" del juzgador encuentra dos límites fundamentales con respecto a la fun-- ción legislativa: en principio, no puede contravenir ninguna ley existente si esta es absolutamente constitucional y, en segundo lugar, la decisión juriss-- diccional en éste, como en todos los casos, únicamente vincula y es obligato-- ria para las partes en el proceso, no adquiere obligatoriedad general, caracte-- rística fundamental de la ley.

6.- Obligatoriedad de la decisión del juzgador.

Una característica esencial de la decisión tomada por el juz-- gador respecto de la cuestión de derecho planteada por los interesados, resi-- de en la fuerza que adquiere al ser susceptible de transformarse en lo que se denomina "cosa juzgada". La autoridad de que puede estar provista la resolu-- ción jurisdiccional, se traduce en su irrevocabilidad e inmutabilidad, esto -- es, dicha decisión ya no puede ser puesta a discusión, puesto que, como dice Pothier: "la autoridad de cosa juzgada, hace presumir verdadero y equitativo todo lo que está contenido en una sentencia: res judicata pro veritate accipi-- tur" (1).

Tal presunción de verdad excluye toda prueba en contrario, -- aunque exista la posibilidad de que el juzgador haya cometido un error o esté equivocado en su apreciación; todo se debe principalmente a una razón de segu-- ridad jurídica, ya que es necesario que toda cuestión jurisdiccional tenga un fin y si la ley permitiera que una resolución fuera impugnada y revisada ili-- mitadamente, el orden jurídico carecería de certeza y estabilidad.

Es por ello que, afirma Laurent, "...la cosa juzgada es más --

(1) POTHIER. Citado por LAURENT, F. Op. Cit. Tomo XX. Pag. 3.

que un interés: sin la autoridad que se le da, no hubiera sociedad posible; y, la conservación de la sociedad es la base de los derechos que pertenecen a los individuos; el derecho de todos debe prevalecer sobre las pretensiones de algunos." (1).

Prevista la posibilidad de que el juzgador incurra en errores, como todo ser humano, la ley establece, generalmente, dos grados de competencia jurisdiccional para que un órgano de jurisdicción de mayor jerarquía, realice un exámen de la resolución vertida en primera instancia y pueda, según - el caso, ratificarla o rectificar los errores en que hubiere incurrido e incluso revocar la sentencia impugnada.

Para mayor precisión, cabe advertir que la cosa juzgada puede dividirse en dos aspectos: cosa juzgada material y formal.

La resolución de primera instancia posee fuerza de cosa juzgada formal ya que, dentro de un término perfectamente determinado por la legislación, es impugnabile a través de los recursos ordinarios y extraordinarios, también previstos por la ley.

En el Derecho Mexicano existe un medio de control de la legalidad de las resoluciones jurisdiccionales, que procede una vez agotados los medios de impugnación ordinarios y que constituye un nuevo proceso: el juicio de amparo, institución cumbre de protección a los derechos del hombre, a través de la defensa de la constitucionalidad de los actos de los órganos públicos del poder.

Cuando contra una resolución jurisdiccional no procede legalmente ningún medio de impugnación o éste no se ha hecho valer en tiempo, adquiere entonces plena autoridad y fuerza de cosa juzgada material, esto es, - se presume que contiene la verdad legal, por lo que a la cuestión planteada a

(1) LAURENT, F. Op. Cit. Tomo XX. Pag. 3.

juicio se refiere, y por lo tanto, vincula y obliga ineludiblemente a las partes.

Esto trae como consecuencia que las resoluciones con autoridad de cosa juzgada son susceptibles de ejecución aunque exista resistencia para su cumplimiento voluntario.

La decisión jurisdiccional vincula a las partes de tal manera que su cumplimiento es ineludible. Muy frecuentemente, cuando la ejecución de las sentencias no se obtiene por acatamiento voluntario de las partes, o bien cuando impone una pena, como en el caso de la privación de libertad en materia penal, la autoridad administrativa llevará a cabo la ejecución forzosa de la sentencia; tal ejecución se efectúa en un grado de colaboración que necesariamente presta el Organismo Ejecutivo al Jurisdiccional, para lograr el efectivo cumplimiento de sus resoluciones, además de que el administrador ejecuta, en tales casos, únicamente en virtud de una resolución previa de la autoridad jurisdiccional que así lo ordena..

Distinto es el caso de las resoluciones que en materia contencioso-administrativa afecta a la administración, pues su ejecución se ve obstaculizada por el carácter de "órgano privilegiado" que se dice tiene la administración al ser susceptible de coacción.

La ejecución de las resoluciones del juzgador, aunque complemento necesario de éstas, no es en esencia ya un acto de naturaleza jurisdiccional, sino administrativo como lógica derivación de un procedimiento que requiere cumplimiento.

Por tal motivo, y como conclusión, podemos afirmar con palabras de Medina Lima que la sentencia "...resuelve para siempre la pretensión esencialmente planteada. Su fuerza vinculante y calificativa es incontrastable" y este es uno de los rasgos característicos fundamentales del acto jurisdiccional.

diccional: su alcance, su fuerza, su obligatoriedad.

7.- Finalidad e importancia.

La finalidad del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, reside principalmente en el aseguramiento de la efectividad del Derecho: constitucionalmente se asigna al Estado la obligación de administrar justicia, correlativa a la prohibición de la autodefensa; por tanto, es indispensable - la organización de tribunales encargados de ejecutar los mandamientos de la -- ley, ya sea restaurando la vigencia de una norma transgredida, aclarando in-- certidumbres que se originan en el orden jurídico, o bien, resolviendo o solu-- cionando los conflictos y controversias que se plantean, surgidos de las rela-- ciones entre los individuos, de éstos con el Estado y entre los órganos mis-- mos de éste.

Es así como su finalidad consiste en dar protección y estabilidad al orden jurídico; objetivos que se logran a través de la actividad de una autoridad del Estado independiente e imparcial, la cual, colocada en una situación de superioridad ante las partes interesadas en dilucidar una cues-- tión de derecho, por virtud de la interpretación y consecuente aplicación de la ley al caso concreto, deduce y emite una decisión con fuerza obligatoria y de carácter definitivo e irrevocable, que debe ejecutarse aún en contra de la voluntad espontánea del afectado.

La función jurisdiccional con ésto asegura "...no sólo la con-- tinuidad del derecho, sino también su eficacia" (1).

Dice el maestro Medina Lima al respecto que "el órgano jurisdiccional...ejecuta sus mandamientos en vista de la pretensión formulada y co-- mo puro instrumento de realización de la voluntad de la ley frente a un caso concreto...la decisión dada en puro interés de realizar la voluntad de la ley

(1) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pag. 44.

en el caso concreto...aún cuando sus efectos materiales pueden resultar contrarios al interés del Estado, será indudablemente un acto de jurisdicción." (1).

En el Estado moderno, la función jurisdiccional cobra aún más importancia en los sistemas en que, como es nuestro caso, a través de ella se realiza la importante misión de protección y defensa del orden constitucional, punto que, por su importancia trataremos en páginas posteriores con más detalle.

De esta manera estamos de acuerdo en que, tomando literalmente las palabras de González Uribe "sin la función jurisdiccional desaparecería prácticamente el Estado y sería sustituido por la anarquía y el caos, en el que el más fuerte impondría su ley al más débil. Sería la guerra de todos contra todos de que hablaba Hobbes en El Leviatán." (2).

Consecuentemente, es de destacar la importancia que tiene el ejercicio correcto de la función jurisdiccional para la realización del Estado de Derecho, ante todo si tenemos en cuenta que si bien es necesaria la distribución del poder para el funcionamiento del Estado, éste, a su vez, sólo es necesario y se justifica cuando sirve al hombre, cuando actúa para y por su beneficio, sin lesionar su integridad física, moral y jurídica, cuando defiende la igualdad y protege la libertad.

Finalmente, la imparcialidad y la independencia funcional son cuestiones que no podemos olvidar. Sin embargo, más que características del acto jurisdiccional, las consideramos principios que deben regir el ejercicio de la actividad de la jurisdicción, razón por la cual, reservamos su comentario para páginas posteriores.

(1) MEDINA LIMA, IGNACIO. Op. Cit. Pags. 323 y 324.

(2) GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política...Op. Cit. Pag. 379.

En vista de los elementos del acto jurisdiccional que han que dado brevemente asentados, podemos aventurar a formar una noción que, reuniéndolos a todos, nos sirva de base en el desarrollo del presente ensayo.

Entendemos por función jurisdiccional a la función pública en virtud de la cual una autoridad del Estado, competente para - ello, previo impulso de parte interesada y colocada en un pla no de supraordinación con respecto a las partes, conoce y resuelve sobre una cuestión de derecho a la cual es ajena, mediante la interpretación y aplicación de la ley al caso con-- creto; decisión que adquiere obligatoriedad así como definiti vidad y fuerza ejecutiva, haciendo efectivo el interés de la ley y contribuyendo por ello a la estabilidad, cumplimiento y evolución del orden jurídico existente.

IV.- FUNCIÓN JUDICIAL Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Una vez analizadas su naturaleza y concepto, conviene ahora - señalar quién realiza la Función Jurisdiccional del Estado.

Desde un punto de vista formal y conforme al principio clásico de Montesquieu de la División de Poderes, el ejercicio de la función judicial corresponde, a uno de los tres poderes del Estado: el Judicial.

Sin embargo, mucho se ha hablado acerca de los temperamentos, excepciones y variaciones que dicho principio ha sufrido a través de la práctica constitucional, lo que nos obliga a adoptar la expresión de función jurisdiccional cuando nos referimos a la misma, materialmente considerada, para no confundir a la función con el órgano que principal, pero no exclusivamente, la tiene encomendada.

Si bien es cierto que la jurisdiccional es una función típicamente judicial, no lo es menos que frecuentemente los tribunales judiciales - intervienen en negocios que materialmente podrían considerarse de naturaleza administrativa, como, por ejemplo, en los casos de testamentarías, adopciones y en general todos los negocios de un solo interés, o bien, cuando intervienen en los procedimientos de naturalización de extranjeros o se les asignan - facultades de investigación (1).

Por otra parte y por diversos motivos de carácter histórico, doctrinal, de tradición y práctica jurídico-constitucional, la función jurisdiccional es desarrollada también por el Ejecutivo o autoridades que pertenecen a dicho órgano y, en contadas ocasiones, también se ejercita por el Legislativo.

Esto hace necesario establecer la diferencia entre función ju

(1) Por ejemplo, las que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dicial y función jurisdiccional, punto que se puede definir claramente citando las palabras de León Duguit cuando afirma que a la palabra judicial es menester "...preservarla para designar únicamente una cierta categoría de funcionarios a los cuales la ley positiva atribuye un carácter determinado. Se puede hablar de orden judicial; pero se debe decir la función jurisdiccional. En otras palabras, si se quieren evitar confusiones lamentables, es necesario emplear la palabra judicial exclusivamente desde el punto de vista formal y la palabra jurisdiccional desde el punto de vista material." (1).

El aspecto más interesante de esta distinción radica en determinar qué autoridades, además de las judiciales, tienen competencia constitucional y realizan, efectivamente, actividades de carácter jurisdiccional y cuáles son las razones que justifican o no su actuación en dicho ámbito, sobre todo por lo que respecta a los tribunales pertenecientes a la esfera administrativa.

En este orden de ideas, nos encontramos, en términos generales, y de acuerdo a un criterio competencial en razón de la materia o de la condición de los sujetos inmiscuidos en los asuntos que conocen, con autoridades que aunque realizan una función materialmente jurisdiccional, no dependen del Organismo Judicial. Tales son, dentro de la esfera del Ejecutivo, los tribunales administrativos (dentro de los que incluimos la llamada jurisdicción --contencioso-administrativa y la competencia jurisdiccional en materia fiscal); los tribunales laborales; el propio titular del Ejecutivo cuando tiene facultades jurisdiccionales en materia agraria y los tribunales militares; por otra parte, la Constitución también confiere, en muy contadas ocasiones, expresamente al Organismo Legislativo funciones jurisdiccionales (por ejemplo el juicio político).

(1) DUGUIT, LEON. Op. Cit. Pag. 421.

Al funcionamiento y competencia jurisdiccional de estas autoridades, así como a su repercusión en el sistema de distribución orgánica de las funciones del Estado, hemos de referirnos ampliamente cuando tratemos en particular la función de cada una de ellas, dentro del ordenamiento jurídico mexicano, en el capítulo correspondiente, no sin antes mencionar algunas - - ideas generales al respecto.

En principio, la concepción de tribunales administrativos parte del constitucionalismo francés inmediato al Antiguo Régimen. Se consideró entonces que la solución de los conflictos en los que estuvieran implicados - el Organó Ejecutivo y sus agentes, no debería ser confiada al Organó Judicial, pues esto tendría como consecuencia la subordinación del Ejecutivo a éste y - aún estaba latente la desconfianza hacia los tribunales judiciales, derivada de la actitud que tuvieron estos frente al Ejecutivo durante el régimen monárquico.

Se consagró así, en la legislación francesa, la separación de las funciones administrativas y las judiciales, lo cual originó, necesariamente, el nacimiento de tribunales que conocieran de los asuntos entre los ciudadanos y la administración pública; la "jurisdicción administrativa" alcanza - su pleno desarrollo a raíz de la creación del Consejo de Estado en la Constitución del año VIII, en la época de Napoleón; así se desprende de la lectura del artículo 52 de la Constitución del 22 de frimario, año VIII, esto es, de 13 de diciembre de 1799, que indica:

"Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado queda encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de administración pública, así como RESOLVER LAS DIFICULTADES QUE SE PRESENTEN EN MATERIA ADMINISTRATIVA." (1).

(1) DUVERGER, MAURICE. *Constitutions et Documents Politiques*. Presses Universitaires de France. París, 1957. Pag. 70.

"En sus orígenes -escribe Georges Vedel refiriéndose a la separación de la justicia y la administración- el principio de separación es de naturaleza política, según hemos visto, y su fin es la defensa del poder ejecutivo frente a las intromisiones judiciales..." (1). Sin embargo, en tanto mayor fue el desarrollo de estos tribunales especializados, creció también la necesidad de justificar su existencia y funcionamiento fuera de la órbita del Órgano Judicial y dentro del principio de "separación de poderes".

En principio, se considera la condición de una de las partes implicada en el conflicto, que es en el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo y fiscales; la administración pública, pues de las relaciones de ésta con los particulares se ha suscitado el litigio; además, la cuestión a dilucidar gira en torno a un acto de naturaleza específica: un acto administrativo; esto, a su vez, trae como consecuencia que se sienta necesaria la especialización del juzgador, quien debe tener conocimiento de los caracteres técnicos y de las implicaciones políticas de la materia del conflicto; se argumenta, además, en favor de estos tribunales, la celeridad que pueden dar a los procedimientos, obviando las formalidades y la rigidez que caracterizan al proceso judicial.

La justicia administrativa se refiere, según admite Carrillo Flores, "a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales." (2).

(1) VEDEL, GEORGES. Op. Cit. Pag. 63.

(2) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1973. Pag. 141.

Debido a la índole de los problemas concernientes a tales tribunales, se ha pensado incluso que, para el efecto de apreciarlos mejor, desde un punto de vista técnico, es recomendable que la persona que conozca de tales asuntos pertenezca a la administración, aunque en el ejercicio de su función jurisdiccional se encuentre separado de ella para poder actuar con completa autonomía.

Sin embargo, no todos los autores ni todas las legislaciones están absolutamente de acuerdo con las razones expuestas. Por tal motivo, los sistemas practicados respecto a los conflictos entre la administración y los gobernados, se clasifican generalmente en dos grupos:

a.- Sistema de tribunales administrativos diferentes a los que integran al Órgano Judicial. Implica tanto la separación de la administración y la justicia, como la separación entre administración activa y administración contenciosa; esta última regla, advierte Gabino Fraga "...constituye un obstáculo para que la Administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos." (1).

b.- Sistema Judicial. Consiste en encomendar la solución de las controversias en que la Administración es parte, a tribunales ordinarios, esto es, integrantes del Órgano Judicial, pues se considera que la creación de tribunales independientes de este órgano rompe su unidad y contraviene el principio de la distribución orgánica de las funciones estatales.

La adopción de uno u otro sistema depende, fundamentalmente, de la interpretación que se de al antiguo principio de la "división de poderes" hoy más claramente llamado de la distribución orgánica de las funciones del Estado.

(1) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pag. 447.

Por lo que se refiere a los tribunales de trabajo y a la competencia jurisdiccional del Ejecutivo en materia agraria, su especialización y segregación de la jurisdicción ordinaria en algunos sistemas constitucionales, se origina también, en parte, por el tipo de intereses en conflicto, -- puesto que el constitucionalismo social pugna por una efectiva justicia, buscando la igualdad real a través del trato desigual a los desiguales, esto es, entre los económicamente desiguales.

En esta circunstancia nos encontramos cuando surgen conflictos obrero-patronales y cuestiones en que se afectan intereses de campesinos, razón por la cual se busca acelerar y facilitar los procedimientos que tienden a la solución de tales diferencias, tanto en el aspecto de la formalidad procesal, como desde el punto de vista económico, social y humano.

El maestro Mario de la Cueva entiende por administración de la justicia obrera: "el conjunto de instituciones y procedimientos que tienen asignada la tarea de lograr el respeto de las normas de trabajo, la paz social y el triunfo de los valores humanos sobre las fuerzas económicas." (1).

Por su parte, la actividad de tribunales especializados en justicia militar, se justifica por varias razones, por demás convincentes: dichos organismos se abocan únicamente a cuestiones en las cuales la condición jurídica de los sujetos es de carácter especial, pues su competencia se reduce a conocer de las faltas o delitos cometidos en actos o hechos del servicio, por integrantes de las fuerzas armadas del Estado (ejército, fuerza aérea y armada).

Estamos, entonces, ante "instituciones permanentes destinadas a la defensa de la soberanía de la Nación y para garantizar su seguridad in-

(1) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa S.A. Tercera edición. México, 1984. Tomo II. Pag. 528.

terna, así como para auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas." (1).

En vista de estos objetivos específicos, la disciplina militar es altamente rígida; el castigo a las faltas y delitos cometidos por los miembros de tales instituciones, en ejercicio de sus funciones es, a su vez, riguroso, por lo que "...la más elemental idea de justicia exige que sólo sea impuesto mediante reglas y trámites, constante y obligadamente observados..." (2), y que se llevan a cabo por tribunales especialmente avocados a la impartición de justicia en el ámbito de las relaciones militares.

La competencia jurisdiccional de las autoridades administrativas, de acuerdo con los distintos sistemas jurídicos, tiene ciertos límites - en cuanto al ejercicio de sus funciones y respecto a la propia administración. Así, Héctor Fix Zamudio (3) distingue tres sectores, tomando en consideración la extensión de las atribuciones de dichos tribunales en relación al Ejecutivo: tribunales con competencia jurisdiccional retenida, tribunales con competencia jurisdiccional delegada y tribunales con plena autonomía.

En los sistemas de competencia jurisdicción retenida, los tribunales administrativos poseen cierto grado de independencia funcional, pero sus decisiones no son obligatorias en tanto no obtengan el "reconocimiento - de las autoridades administrativas de mayor jerarquía." (4).

Estamos en presencia de tribunales con jurisdicción delegada, cuando las resoluciones del mismo se pronuncian a nombre de la administración, esto es, tienen facultades jurisdiccionales por delegación de las autoridades

(1) Código de Justicia Militar.

(2) CALDERON SERRANO, RICARDO. Derecho Procesal Militar. Ediciones Lex. México, 1947. Pag. 14.

(3) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional, México, 1983. Pags. 58 y sigs.

(4) IDEM.

administrativas superiores y, como tales, sus resoluciones son obligatorias.

El sistema de tribunales dotados de plena autonomía, consiste en que el órgano encargado de resolver las controversias administrativas, pertenece al Órgano Judicial o al Ejecutivo, dicta sus fallos con autonomía, -- sin vinculación ni funcional ni formal, con la administración activa.

Dentro de esta última clase de tribunales, dotados de autonomía plena, encontramos a su vez, algunas modalidades, acordes a las pautas -- que la práctica constitucional de los distintos países ha formado. En términos generales, sin adentrarnos en el estudio de las instituciones de los diversos sistemas de organización estatal y tomando como base la clasificación que propone Jorge Carpizo (1), tenemos que, en algunos países, la competencia jurisdiccional en materia administrativa corresponde a tribunales que no dependen de la administración, ni de la jurisdicción ordinaria y sus decisiones son revisadas por tribunales supremos administrativos. Tal es el caso del -- sistema germánico; en otros casos, dentro de los que se encuadra el sistema -- español, los conflictos administrativos se someten a la decisión del Órgano Ju-- dicial ordinario por medio de jueces especializados; por último dentro de esta clasificación, está el sistema angloamericano, en el que, existen tribunales especializados en materia administrativa, pero sus decisiones son revisadas en último grado por el Órgano Judicial.

Esto es por lo que respecta a las funciones jurisdiccionales realizadas por autoridades pertenecientes al Órgano Ejecutivo.

Ahora bien, es menos frecuente el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte del Órgano Legislativo; sin embargo, éste también está facultado por la Constitución para realizarlas en los asuntos que entrañan

(1) CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales de los Tribunales Contencioso Administrativo. En: Estudios Constitucionales. IGEM. U.N.A.M. Segunda edición. México, 1983. Pags. 180 y 181.

cuestiones contenciosas eminentemente de carácter político.

Tales son los casos del juicio político seguido en contra de altos servidores del Estado para fincar su responsabilidad política u oficial, o de los procedimientos de "desafuero", que se siguen también contra servidores públicos de alta jerarquía, tratándose de delitos comunes, para resolver si pueden o no ser procesados por tribunales del Órgano Judicial o bien, estos sólo pueden hacerlo cuando cesen aquéllos en sus funciones oficiales.

La intervención del Órgano Legislativo, en estos casos, se apoya principalmente, en una razón de orden político, pues cuando se trata de fincar una responsabilidad de carácter político y oficial, los intereses del Estado están en juego; en los casos de desafuero (o declaración de procedencia como se denomina ahora en México) la condición jurídica del presunto responsable de un delito, hace necesario que, para evitar venganzas y maniobras de orden político, se le conceda una garantía especial al sujeto en cuestión, a fin de que antes de ser procesado ante el Órgano Judicial, un órgano político, como lo es el Legislativo, resuelva sobre la procedencia de la acusación que se le hace, independientemente que cuando cese en sus funciones públicas, pueda ser juzgado como cualquier particular, por la autoridad correspondiente.

Opina Biscaretti di Ruffia que "La utilización de los normales órganos legislativos para la jurisdicción constitucional fue sugerida, en la gran mayoría de los casos (y prescindiendo de algunas situaciones ambientales específicas, como aquéllas que dieron origen al impeachment en Inglaterra...), por la convicción de oportunidad de atribuir a los órganos más representativos de la voluntad popular, algunas funciones jurisdiccionales de notable relieve, en lo cual aparece particularmente valioso el elemento político" (1).

(1) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Op. Cit. Pag. 301.

Existen, dependiendo del sistema constitucional de cada país y según las variadas opiniones de tratadistas en la materia, algunas otras facultades del Órgano Legislativo que podrían considerarse materialmente jurisdiccionales; el contencioso electoral, por ejemplo ha hecho surgir recientemente en nuestro país un organismo denominado Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones dependen de la aprobación de los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas, sistema que analizaremos en el capítulo correspondiente.

Finalmente, con total independencia del órgano que desempeñe la función jurisdiccional y las causas que originaron su competencia, es fundamental que dicha función se rija por principios inalterables, como lo son la imparcialidad y la independencia funcional. Por otra parte, para asegurar el efectivo cumplimiento de sus atribuciones, el juzgador debe gozar de garantías tendientes a procurarle estabilidad, es decir, inamovilidad en el desempeño de sus funciones; una forma de designación que les permita actuar sin subordinación a ningún otro órgano y, humanos al fin y al cabo, servidores públicos, deben ser debidamente retribuidos para evitar situaciones ilícitas de soborno, cohecho u otras que alteren la dignidad de sus funciones.

Cabe entonces hacer incapié en estos principios rectores y garantías del órgano jurisdiccional, para el desarrollo correcto de su función.

V.- PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y GARANTÍAS DEL JUZGADOR.

Ubicándonos en el principio fundamental de la distribución orgánica de las funciones estatales, sobre la base de su coordinación, colaboración y control recíprocos, es incuestionable que cada uno de los órganos del poder del Estado debe quedar exento de subordinación o dependencia de otro, so pena de acarrear el fracaso de todo el sistema constitucional.

Si bien la independencia funcional es indispensable para todos los órganos del Estado, "...con mayor razón -dice Linares Quintana- lo es para el poder judicial, que es el más débil de los tres, y que por consiguiente se encuentra expuesto en mayor medida a las presiones e influencias de los poderes políticos." (1).

La razón esencial de la necesaria independencia en el desempeño de la Función Jurisdiccional, radica en el hecho de que si el juzgador se encuentra bajo influencias o presiones externas, su decisión distará mucho de ser auténticamente imparcial, como lo exige la naturaleza de su función.

Hemos hablado de la particular relación triangular que se origina en el ejercicio de la Función Jurisdiccional, en la que el juzgador, titular de un órgano del poder del Estado, no sólo se encuentra situado en una posición supra-partes, sino que debe ser extraño a éstas y completamente ajeno a la cuestión que le ha sido planteada.

Esto se reduce a una expresión: la resolución jurisdiccional ha de tomarse siempre con imparcialidad, prescindiendo, por ende, de influencias e intereses particulares, de carácter político, económico o de cualquier otra índole. Será imparcial aquél que no sacrifique la justicia, que

(1) LINARES QUINTANA, SEGUNDO. Op. Cit. Pag. 412.

en su acepción más amplia exige dar a cada cual lo que por derecho le pertenece, a consideraciones e intereses personales.

Según escribe Goldschmidt, "la imparcialidad consiste en poner entre paréntesis todas las consideraciones subjetivas del juzgador. Este debe sumergirse en el objeto, ser objeto, olvidarse de su propia personalidad - ...la virtud de la imparcialidad es anexa a la justicia." (1).

El juzgador no depende, entonces, más que de la ley; no obstante, si bien resulta claro que la independencia y la imparcialidad son principios fundamentales e imprescindibles en el desempeño de su función, habrá que precisar cuáles son las garantías y deberes de aquél a quien se le ha encomendado la delicada misión de impartir justicia: las garantías otorgadas al juzgador en un Estado de Derecho tienden a asegurar su independencia, y, en la mayor medida posible, el recto y efectivo cumplimiento de su función; la imparcialidad se garantiza también mediante disposiciones que impongan al titular del tribunal, ciertos deberes y limitaciones respecto de su persona, como lo son el establecimiento de impedimentos que implican el correlativo deber de excusarse en el conocimiento de determinado asunto y la determinación de incompatibilidades y prohibiciones para el desempeño de cargos judiciales.

Las "garantías del juzgador" son, a decir de Fix Zamudio, "Instrumentos establecidos en la Constitución y en las leyes, por medio de los cuales se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficacia de los juzgadores, frente a otros organismos de poder, por lo que, a la vez se constituyen de manera mediata como garantías de los justiciables." (2).

Estas garantías pueden variar si se toma en cuenta el rango o

(1) GOLDSCHMIDT, WERNER. Op. Cit. Pag. 97.

(2) FIX ZAMUDIO, ECTOR. Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1974. Pag. 37.

competencia del juzgador. Generalmente se hace incapié, a nivel constitucio--
nal, de: forma de designación, estabilidad (inamovilidad), remuneración (segu--
ridad económica) y responsabilidad.

1.- Designación del juzgador.

Tiene una importancia decisiva para salvaguardar su independen--
cia en el desempeño de su función, por lo que respecta a los otros órganos --
del Estado, sin olvidar que esta cuestión está estrechamente ligada a la fa--
cultad de ratificación o remoción de los propios funcionarios jurisdiccionales.

Son varios los sistemas de designación del personal judicial -
que se han practicado y que se practican en la actualidad. Su eficacia o fra--
caso dependen, en gran parte, de la tradición jurídica de cada Nación y del -
grado de desarrollo político y cultural.

La designación de jueces en épocas precedentes al constitucio--
nalismo moderno, se realizaba en virtud de la compra del puesto por parte del
sujeto interesado en ocuparlo. Tal vez se llegó a pensar que el hecho de te--
ner una elevada posición social y los medios económicos suficientes para no -
dejarse sobornar, garantizaría la imparcialidad del juzgador. Sin embargo, -
sucedió lo contrario.

El esquema democrático planteado a raíz de la Revolución Fran--
cesa, imbuido de la doctrina de la soberanía, parece imponer el sistema de --
elección popular para la designación de jueces. Empero, este método no ha da--
do siempre buenos resultados, debido a que se considera, según apunta Duver--
ger, que "...no da ninguna garantía de competencia jurídica..." (1), además -
de que no puede un candidato tener carisma pero carecer de los conocimientos
y la experiencia necesarios para desarrollar una función que requiere de pre--

(1) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edi--
torial Ariel. Quinta edición. Barcelona, 1970. Pag. 228.

paración especial en la ciencia del derecho, lo cual no es indispensable cuando se trata de los titulares de funciones administrativas e incluso legislativas.

Por otra parte, la elección popular no puede asegurar la imparcialidad del juzgador, pues éste tendrá que buscar el apoyo de los partidos políticos en su campaña, lo que representa intrusiones de carácter político en una función que debe ser eminentemente jurídica.

No obstante, este sistema es practicado con éxito en algunas entidades de los Estados Unidos y algunos Cantones suizos, sólo que adoptado con ciertas modalidades y limitaciones. Por ejemplo, apunta Duverger, en ocasiones se requiere de la "...aprobación previa de los candidatos por la Asociación de juristas del Estado, sustitución de la elección pura y simple por la ratificación de una designación hecha por el gobernador..." (1) y otras.

En los diversos ordenamientos jurídicos se adoptan generalmente sistemas en los que la designación de los titulares del Órgano Judicial corre a cargo de uno de los otros dos órganos del Estado, esto es, emana de las asambleas legislativas o bien su nombramiento se realiza por parte del gobierno; es frecuente también que provenga del Ejecutivo con ratificación del Legislativo (generalmente en el sistema bicamaral, de una de las cámaras).

La facultad de nombramiento de funcionarios judiciales, recae en las asambleas legislativas en países como Suiza, la Unión Soviética y Alemania Federal. Algunos consideran que este sistema no asegura en gran medida la independencia del juzgador, ya que resulta difícil excluir la posibilidad de influencias políticas, sobre todo si también corresponde al Parlamento la facultad de remoción de tales funcionarios.

Dice Karl Loewenstein al respecto que, "...en su aplicación --

(1) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas ... Op. Cit. Pag. 228

hasta hoy, este procedimiento no ha estado en absoluto inmune a consideraciones políticas en el nombramiento y selección de los candidatos aunque, es -- bien cierto, no haya sufrido la objetividad de la jurisprudencia." (1).

Podríamos añadir, únicamente, que en los países en los cuales se encomienda al Órgano Judicial el control de la constitucionalidad de las -- leyes, el nombramiento de la judicatura por parte del Órgano Legislativo, mer maría considerablemente la independencia del juzgador, en sus resoluciones so bre una ley estimada inconstitucional.

Algunos países confían al Órgano Legislativo, en una o en am-- bas cámaras, las atribuciones de nombramiento de jueces de alta jerarquía, -- siendo factible en ciertos casos, que el Ejecutivo intervenga únicamente proponiendo ternas o candidatos para el cargo. Tales son los procedimientos seguidos en países latinoamericanos como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Hondu-- ras, Perú, Uruguay, Venezuela y otros, tal y como lo especifica Fix Zamudio -- en un interesante estudio (2).

El nombramiento gubernamental de los jueces es un procedimiento frecuentemente adoptado, y en estos casos la capacidad profesional, el -- prestigio y la integridad de los aspirantes a la judicatura, han de ser factores decisivos para su designación.

Es por ello que en este sistema se hace especial énfasis en el hecho de que el nombramiento debe recaer en individuos con una preparación es pecial. En muchas ocasiones se combina con la implantación de la carrera judicial, resaltando con ello la importancia no sólo de la formación profesional de los juzgadores, sino considerando también su antigüedad, méritos y vo cación para la administración de justicia, tanto para su selección como para

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 299.

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR, Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica. Op.- Cit. Pag. 38.

su promoción a cargo de mayor jerarquía.

En los países anglosajones existe, además, cierta participación de los colegios de abogados en la selección de los candidatos. Loewenstein señala, por ejemplo que en Gran Bretaña el aspirante debe pasar el "examen del bar (colegio de abogados) siendo irrelevante el resultado que se obtenga:" (1).

Ahora bien, la función de nombramiento de los jueces en países como México y Estados Unidos, se distribuye entre el gobierno y Organo Legislativo; al primero le corresponde proponer al candidato, al segundo, confirmar o ratificar la proposición hecha por el Ejecutivo.

En la práctica, este procedimiento ha suscitado un gran inconveniente: el Senado muy raramente rechaza la proposición del Presidente, por lo que no ejerce un verdadero control sobre éste y la elección queda, en consecuencia, exclusivamente a voluntad del Ejecutivo, lo que de ninguna manera garantiza la independencia del funcionario nombrado con respecto a influencias gubernamentales.

Otra fórmula de designación de funcionarios judiciales consiste en que el propio Organo Judicial se encargue de nombrar a sus integrantes. Este sistema se practica en Bélgica y Uruguay, lo mismo que en México por lo que respecta a los jueces federales que designa la Suprema Corte de Justicia.

Flores García opina al respecto que, "ante los conocidos resultados que ha producido este procedimiento, no podemos dejar de estar temerosos de que factores distintos de la capacidad, moralidad, vocación y eficiencia, sean los que se continúen usando para nombrar a los jueces inferiores. - Tenemos que lamentar que motivos políticos, de amistad, turno de magistrados, influencias sindicales, etc., pueden haber sido los que en ocasiones, determi

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 300.

nan el nombramiento de los jueces." (1).

Por último, Karl Loewenstein señala un nuevo método de designación, según el cual "el nombramiento por el gobierno es substituído por una especie de cooptación judicial, dándose también la cooperación de elementos parlamentarios" (2), y que ha sido adoptado por la Constitución Francesa de 1958 y la italiana vigente. Este sistema busca neutralizar la influencia del gobierno y del parlamento en la función jurisdiccional.

De todos los métodos enunciados, concluimos que cada uno tiene sus ventajas y desventajas; todos implican en cierto modo el peligro de influencias en el ejercicio de la Función Jurisdiccional, pero también hay que tener muy en cuenta que ha sido la tradición jurídico-política de cada Estado la que ha condicionado su adopción, combinando en ocasiones varios sistemas de designación, dependiendo de la jerarquía o competencia de los juzgadores.

El procedimiento ideal para la designación de los funcionarios que administran justicia, no ha sido ni será tal vez encontrado, pero para acercarse a él habrán de seguirse dos principios fundamentales, como bien lo ha dicho Loewenstein: "primero, deberán quedar excluidas todas las influencias políticas; por otra parte, deberá haber absoluta seguridad de que sólo el más dotado, teniendo en cuenta su capacidad profesional y su integridad de carácter, tendrá acceso a la carrera judicial." (3).

2.- Estabilidad.

Un complemento indispensable del procedimiento de designación es, sin duda, la garantía de estabilidad del juzgador, pues una vez que se le ha conferido la tan honrosa función de administrar justicia, es necesario que

(1) FLORES GARCIA, FERNANDO. La Carrera Judicial. Revista de la Facultad de Derecho de México. U.N.A.M. Tomo XVII. Enero Marzo, 1967. Número 65. --- Pag. 258.

(2) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 302.

(3) Op. Cit. Pag. 303.

lo haga con la certeza de que no podrá ser removido de su cargo por la simple decisión de la autoridad o autoridades que lo nombraron, sino únicamente por incapacidad para el desempeño del cargo o por faltas graves o conducta delictivas cometidas en el ejercicio de su función.

Esta garantía se limita en ocasiones a establecer un plazo determinado de duración de los jueces o magistrados para el desempeño de su función. Frecuentemente los ordenamientos jurídicos disponen que una vez cumplido tal período, los funcionarios pueden ser reelectos (lo que a veces sucede indefinidamente). En otros casos una reelección o varias, les otorga la garantía de inamovilidad, esto es, que no podrán ser removidos de sus puestos - sino por las causas concretamente señaladas por la legislación y conforme a los procedimientos también especificados por ésta.

Cuando se trata de servidores de alta jerarquía dentro del Organismo Judicial, la garantía de inamovilidad cobra especial importancia, sobre todo en los sistemas en los que dicho Organismo se erige en guardián de la Constitución, el nombramiento de sus titulares deberá tener carácter permanente.

La inamovilidad, opina Burgoa, "equivale a la permanencia de un funcionario judicial en el puesto para el que hubiere sido nombrado o electo por un período de aptitud vital presuntiva, sin perjuicio de que su separación pueda obedecer a alguna causa que acuse su mala conducta (deshonestidad o incapacidad para el desempeño de su cometido) la cual debe ser probada en el juicio que contra él se siga" (1).

El sistema de inamovilidad de los servidores judiciales ha sido impugnado por algunos (2), alegando que los jueces inamovibles ya no se --

- (1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. Pag. 229.
 (2) FLORES GARCIA, Op. Cit. Pag. 268, cita al respecto un artículo periodístico de IGNACIO RAMOS POSLOW "La Justicia en México", publicado en el Periódico Excelsior el 26 de julio de 1966. Pag. 1.

preocupan como es debido, por cumplir con su función, escudado en su carácter permanente, y además, se corre el riesgo de que se trate de personas que carezcan de la preparación y virtudes que exige el buen desarrollo de la función jurisdiccional y que, no obstante, gozan de una inmerecida estabilidad en su empleo.

Lo cierto es, sin embargo, que el principio de inamovilidad es adoptado por muchos ordenamientos jurídicos, por ser considerado como un sistema que permite suponer la independencia del titular de la Función Jurisdiccional, respecto de la autoridad o autoridades que lo designaron, imposibilitando que éstos ejerzan presiones de tipo político, o de cualquier otro, sobre aquél, bajo la amenaza de su destitución o negativa de ratificación.

Efectivamente, la inamovilidad se considera una base importante para la recta y honrada administración de justicia, pero no es condición determinante para que ésta se logre, ya que no podemos dejar de considerar al factor humano, esto es, si el titular de la función jurisdiccional no reúne las cualidades de honestidad, preparación, criterio jurídico, etc., ninguna garantía será suficiente para proteger su imparcialidad y la recta interpretación y aplicación del derecho. Bien ha dicho Burgoa al sostener que "...no se puede afirmar que el sistema de inamovilidad de los jueces sea en sí mismo -- conveniente o inconveniente, bueno o malo, garante de la recta administración de justicia u óbice para su debida impartición, porque su estimación en uno u otro sentido depende de la presencia o ausencia de la base humana" (1).

Es por ello que a esta garantía deben unirse otras, como a continuación precisamos.

(1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional,... Op. Cit. Pag. 230,

3.- Remuneración (seguridad económica).

El juzgador, en el ejercicio de su función, debe quedar protegido de toda influencia externa y no sólo respecto de los órganos políticos del Estado, sino también en relación a los particulares litigantes, pues si bien estos últimos no ejercen presiones políticas, sí pueden hacerlo desde el punto de vista económico y, como apunta certeramente Hamilton, "conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad" (1).

El Órgano Judicial, en principio, no debe estar bajo la férula de ningún otro órgano de poder, desde el punto de vista económico; su independencia se verá sensiblemente afectada si no tiene asignado un presupuesto propio y definido, pues de ser así, dependería de lo que ocasional y caprichosamente le asigne el Ejecutivo, el Legislativo o ambos.

Ahora bien, el juzgador, en particular, debe gozar de ciertas garantías de naturaleza patrimonial. Dentro de la capacidad económica del Estado, las percepciones que se le asignen deben ser suficientes para procurarle una vida decorosa, acorde con el prestigio y exigencias que su función demanda.

Insistimos en que las virtudes que posea la persona del juzgador son también determinantes, pues por más alto que sea el salario que perciba, no queda exento de las tentaciones del cohecho. Claro está que una mayor remuneración hace menos factible esta situación, aunque no la excluye del todo.

Además, no hay que pensar sólo en la posible y no general dishonestidad del funcionario; la inseguridad económica puede provocar otro tipo de consecuencias, pues probablemente un buen magistrado se vea en la necesi--

(1) HAMILTON, JAY Y MADISON, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México, 1974, Capítulo LXXIX, Pags. 343 a 345.

dad de abandonar su cargo buscando un empleo mejor retribuido; o bien, puede suceder que distraiga su atención en otras actividades, ajenas a la jurisdiccional, para mantener un nivel económico decoroso, acorde a su situación.

Un sistema de retribuciones económicas adecuadas influye, sin duda, en la superación de la impartición de justicia, ya que, además de ser un punto a favor de la salvaguarda de la independencia y la imparcialidad del juzgador, permite que busquen la judicatura personas con mayor capacidad profesional, además de evitar la deshonestidad en el ejercicio de las funciones públicas, la deserción de personal o su distracción en otras actividades.

Las medidas adoptadas para garantizar una justa remuneración de los juzgadores son variadas y, las más de las veces, insuficientes para -- colmar el objetivo que se persigue.

En algunos casos se preve únicamente la prohibición de que sea disminuido el monto de las percepciones de dichos funcionarios durante el tiempo de su encargo; pero así como no podrán reducirse sus emolumentos, es necesario aclarar que éstos son susceptibles de elevarse, tomando en consideración situaciones tales como las fluctuaciones en el valor de la moneda y, por consiguiente, la inflación y demás circunstancias que elevan paulatina y a veces violentamente el costo de la vida.

En este sentido se pronuncia Hamilton al señalar, en sus comentarios a la Constitución Norteamericana, que "los salarios de los funcionarios judiciales podrán alterarse de tiempo en tiempo, a medida que lo requieran las circunstancias, pero nunca para disminuir los emolumentos a que tiene derecho un juez determinado en la época en que ingresa al servicio:" (1).

El criterio para fijar el monto de las remuneraciones y sus incrementos, es difícil de precisar.

(1) HAMILTON. Op. Cit. Capítulo LXXIX Pag. 337.

Se ha propuesto que los sueldos de los funcionarios que imparten justicia se fijen tomando como base un porcentaje determinado del monto total del presupuesto acordado para el gasto público anual del Estado. Así, los sueldos recibidos por los funcionarios a que aludimos subirán proporcionalmente a la partida presupuestal general, lo mismo para el Organismo que para sus titulares, incluyendo entre éstos no sólo a los integrantes del Organismo Judicial Federal, en un sistema como el nuestro, sino también a los jueces inferiores que son los que generalmente se encuentran más desprotegidos.

Puede ser que la situación económica del país no sea del todo favorable a dichos aumentos. En todo caso, al menos no se deben disminuir las percepciones de los juzgadores.

4.- Responsabilidad.

Se busca garantizar la imparcialidad e independencia del juzgador consignado, incluso constitucionalmente, cuando puede considerarse que dicho funcionario incurre en responsabilidad civil, penal, administrativa o política y, sobre todo, determinando el o los procedimientos a seguir para sancionar tales faltas.

Esto se convierte no sólo en garantía del juzgador, pues su suspensión o remoción, si se da el caso, sólo se puede efectuar de acuerdo a un procedimiento determinado y especial que tienda a filtrar la influencia de intereses políticos o de otro orden, sino que redunde, además, en favor de los justiciables, quienes tienen derecho a una recta impartición de justicia.

La responsabilidad judicial, escribe Fix Zamudio, "es aquella en que incurren los jueces de las diversas jerarquías cuando cometen faltas graves o delitos en el ejercicio de sus funciones judiciales, y que además de las sanciones respectivas, comprende la reparación de los daños y perjuicios que causen a las partes o a los terceros en la resolución de las controver-

sias que tienen encomendadas." (1).

Las causas y los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo obviamente a los juzgadores, deben estar claramente previstos, incluso, a nivel constitucional, tratándose de altos funcionarios.

Los procedimientos son varios, dependen del tipo de responsabilidad y de la jerarquía del funcionario en cuestión; frecuentemente implican el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales.

A reserva de hacer alusión en el capítulo respectivo a las clases de responsabilidad en que pueden incurrir los juzgadores y los procedimientos que se siguen al efecto en el ordenamiento jurídico mexicano, cabe -- añadir que el sistema que se adopte para hacer efectiva tal responsabilidad, es determinante en muchos aspectos para la buena marcha de un Estado que aspire a vivir democráticamente.

Ahora bien, la responsabilidad presupone, indiscutiblemente, un deber. Ya señalamos en párrafos anteriores que correlativamente a las garantías del juzgador, éste tiene ciertos deberes que cumplir, además de estar sujeto a algunas condiciones (limitaciones) en el ejercicio de su función, -- claramente especificadas por la ley y que tienden a reforzar su imparcialidad.

El deber fundamental del juzgador, dice Chioyenda, "es la prestación de las actividades inherentes a su oficio, que legalmente sean solicitadas" (2). De esta afirmación se deduce que ninguna autoridad jurisdiccional puede denegar justicia o delegar sus funciones en otra autoridad inferior, salvo que existieran excepciones especificadas por la ley.

No está por demás mencionar, nuevamente, que el juzgador ha de

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Voz: Responsabilidad. En: Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa. México, 1983-Tomo VIII. Pag. 55.

(2) CHIOYENDA. Op. Cit. Pag. 579.

ejercer sus funciones con probidad, honradez y dignidad, deberes comunes a -- todo servidor público.

Por otra parte, además de poseer determinadas cualidades perso-- nales, los titulares de la función jurisdiccional deben obedecer a ciertas -- condiciones subjetivas para su ejercicio con el fin, dice Ugo Rocco, de "po-- ner al juez en condiciones de desarrollar su función con la objetividad, im-- parcialidad e independencia necesarias, evitando aquellos hechos y circunstan-- cias que pueden influir en su juicio o que pueden al menos no dejarle la serenidad indispensable para formarse cabal y exacta convicción" (1).

Esto se traduce en una serie de impedimentos, a veces absolutos, y que implican incapacidad para juzgar; en otras ocasiones relativos y que -- operan únicamente para determinados asuntos; así como de incompatibilidades.

Queda prohibida, por ejemplo, la intervención del juzgador en asuntos en que, aunque se encuentren dentro de la esfera de su competencia, - pueda tener interés directo o indirecto en el objeto de la litis o respecto a las partes que en ella participan.

Esta prohibición incluye el interés o relación que tuvieren en el asunto su cónyuge o parientes, consanguíneos o afines en línea recta. Los intereses a que hacemos referencia pueden ser, entre otros, de índole económi-- co o por motivos de amistad, enemistad o gratitud.

En estos y otros casos, que resultaría excesivo mencionar uno a uno, procede, o bien la recusación del juzgador a petición de una de las -- parte o la excusa del mismo para conocer del asunto en particular.

La función de juzgar, por otra parte, es incompatible con -- otras actividades. Los funcionarios de la administración de justicia no po-- drán tener otras ocupaciones por virtud de las cuales dependan económica, o -

(1) ROCCO, UGO. Op. Cit. Pag. 205.

incluso moralmente, de alguna corporación, bien sea particular o religiosa, o bien prestar sus servicios en alguna dependencia de otro órgano del Estado; - no podrán, además, ejercer la abogacía ni aceptar nombramiento, tales como -- albaceas, depositarios, síndicos, interventores, árbitros, tutores o curadores. En ocasiones está prohibición incluye la de realizar actividades docentes.

Este conjunto de garantías y deberes del juzgador va unido al auxilio que, por parte del Ejecutivo, debe dársele al órgano jurisdiccional, para el oportuno cumplimiento de sus fallos, lo cual revela, a su vez, la importancia de una efectiva colaboración entre los órganos del Estado.

Es evidente, entonces, que la independencia e imparcialidad de los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, así como su libertad, frente a todo tipo de interferencias de otro detentador de poder, o de cualquier -- otra persona, constituye, como dice Loewenstein "la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho" (1) y muy especialmente, podríamos agregar, en aquellos Estados cuyo ordenamiento constitucional confía a los tribunales judiciales la defensa de la Constitución, esto es, el -- control jurisdiccional de la constitucionalidad en los actos de los gobernantes.

(1) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 294.

VI.- EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

La estructura del Estado contemporáneo descansa sobre la base del ordenamiento jurídico fundamental que denominamos Constitución. Ciertamente, que, según apunta Herman Heller, "...todas las entidades políticas han tenido y tienen una Constitución en cuanto a estructura de poder característica y como mínimo de normas jurídicas referentes a esa estructura" (1). Sin embargo, nos referimos aquí a la norma constitucional, sea consuetudinaria o escrita, como el orden jurídico fundamental que, derivado de la voluntad soberana del pueblo, crea al Estado, lo estructura dotándolo de órganos de poder, estableciendo sus competencias y las pautas básicas a las cuales deben ajustarse su actuación, con el objeto de armonizarla con la salvaguarda de la libertad de los individuos que integran la entidad política.

La Constitución es, en este sentido, la ley fundamental y suprema; la ley primera y primaria en la cual reposa todo el ordenamiento jurídico del Estado. El reconocimiento de su supremacía y permanencia, unido a las ideas de la limitación del poder y garantía de los derechos fundamentales, constituyen exigencias imprescindibles para la configuración del Estado democrático; así lo admite Lucas Verdú cuando afirma que estos tres postulados -- han determinado ideológicamente el desarrollo y evolución del constitucionalismo (2).

La supremacía y fuerza de las leyes constitucionales deben contemplarse, siguiendo la exposición que al respecto hace Georges Burdeau, desde dos aspectos: de acuerdo a su contenido (supremacía Material) y por la for

(1) HELLER, HERMAN. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica. México, -- 1983. Pag. 289

(2) LUCAS VERDÚ, PABLO. Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos. Tercera edición. Salamanca, 1983. Volumen II. Pag. 685.

ma en que son promulgadas (supremacía formal) (1).

En su aspecto material es obvio que, si la Constitución es la norma que organiza al Estado, todo el orden jurídico del mismo reposa en ella y, por tanto, es necesariamente superior a todas las formas de actividad jurídica y política que en él se desarrollen, dado que, enfatiza el autor de referencia, "...de ella, y sólo de ella, reciben su validez." (2).

La superioridad y fundamentalidad de que goza la Constitución por virtud de su contenido tiene, a decir de Burdeau, dos consecuencias importantes: la primera, asegurar un "refuerzo de la igualdad" (3) ya que si cualquier acto contrario a la ley carece de valor jurídico, en virtud del principio de la legalidad, lo mismo debe acontecer, y con mayor razón, tratándose de una violación a la norma constitucional; en segundo lugar, reconociendo -- que la Constitución es el origen de los órganos del Estado y de sus respectivas competencias, éstas no pueden, en principio, ser modificadas ni delegadas en autoridad diversa a la especificada por la ley de la cual emanan.

El rango supremo que se concede a la Constitución es, además, según advierte atinadamente el Dr. De la Cueva, la "...consecuencia obligada del hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella." (4).

El concepto de supremacía material de la Constitución es valedero tanto por lo que se refiere a normas consuetudinarias como para las escritas; el de supremacía formal, en cambio, es característico de las constituciones escritas.

(1) BURDEAU, GEORGES. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas... Op. Cit. Pag. 103.

(2) IDEM.

(3) IDEM.

(4) CUEVA, MARIO DE LA. Teoría de la Constitución, Op. Cit. Pag. 94.

Según indica Sánchez Agesta, "...el carácter fundamental de la Constitución no sólo se afirma y se refuerza estableciéndola en un documento escrito y atribuyéndole el carácter de una superley (que precisa para ser reformada de un superlegislador, superior a la autoridad que define la ley)." (1).

La ley fundamental adquiere entonces tal carácter, en virtud de los procedimientos especiales que se siguen para su elaboración y modificación. Respecto a su formulación ésta corre a cargo de un órgano especial y extraordinario llamado asamblea constituyente, la cual se basa en una decisión soberana; en cuanto a su reformabilidad, del procedimiento que se siga dependerá catalogar a la Constitución como rígida o flexible.

La rigidez constitucional, entendiendo por ésta la existencia de un procedimiento especial, extraordinario, diverso al que se sigue para la creación y modificación de leyes ordinarias, para la reforma al texto fundamental, tiende sin duda, a garantizar la permanencia de la Ley Suprema, admitiendo, empero, que tan necesario es mantener el orden constitucional, como permitir que éste pueda renovarse cuando así lo exija el grado de desarrollo y la realidad que vive la comunidad política a la cual rige.

El hecho de reconocer el imperio y supremacía de la Constitución, no implica su inmunidad ante la arbitrariedad; no está exenta de ser violada, consciente o inconscientemente, por las autoridades.

Por esta razón, para proteger su eficacia y carácter fundamental, surge la necesidad de establecer medios de control, procedimientos que atiendan directamente a la defensa de la Constitución. La garantía de la Constitución es una institución a tal grado vinculada al concepto del Estado de Derecho, que la ausencia de un sistema de control de la constitucionalidad --

(1) SANCHEZ AGESTA, LUIS. Principios de Teoría Política...Op. Cit. Pag. 300.

equivale a la imposición de un régimen autocrático.

Por sistemas de control constitucional entiende Ignacio Burgoa "...aquéllos regímenes que tienen por finalidad específica invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarias a la Ley Fundamental." (1); vale añadir, sin embargo, que la importancia del control de constitucionalidad es también evidente cuando se declara que el acto impugnado sí es congruente con la ley suprema. En este sentido, Humberto J. La Roche cita las palabras del ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia Americana, Earl Warren, quien opina - que "La contribución del control de la constitucionalidad para el constitucionalismo vital es positiva, por cuanto depende, no meramente de declaraciones ocasionales de inconstitucionalidad sino también de la frecuente determinación de que la acción gubernamental que se impugna tiene carácter constitucional." (2).

De acuerdo con esto, los sistemas de control constitucional -- pueden clasificarse, en principio, y atendiendo al órgano encargado de ejercerlo, en: políticos y jurisdiccionales.

A.- Control por órgano político.- Consiste en encomendar la defensa de la Constitución a un órgano de carácter político, trátase de los ya establecidos (parlamento o gobierno) o bien, a un órgano distinto a la clásica estructura tripartita, lo cual puede traducirse en la existencia de un "cuarto poder", a la manera del Supremo Poder Conservador que actuó durante la vigencia de la Constitución centralista mexicana de 1836 y del Jurado Constitucional que sugirió Sieyès como un "...cuerpo representativo de la Nación encargada de anular los actos de cualquier autoridad que violaran la Constitución." (3).

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Vigésima Novena edición. México, 1983. Pag. 168.

(2) LA ROCHE, HUMBERTO J. El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos. Universidad de Zulia, Maracaibo, 1972. -- Pag. 12.

(3) BURDEAU, GEORGES. Op. Cit. Pag. 128.

Georges Burdeau creyó pertinente aclarar al respecto, que lo "político" del órgano de control "no implica que deba ser politizado, sino al contrario, pues el ejercicio de sus competencias implica que su apreciación - está por encima de las controversias partidistas." (1).

Esta clase de control constitucional, a decir de varios autores, es el adoptado por Francia a través, principalmente, de dos órganos de carácter político, como son el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado; "...es ciertamente Francia el país que ofrece los ejemplos más numerosos de un control político, no judicial, de la constitucionalidad", ha escrito Cappelletti (2).

No se puede negar que el Consejo de Estado francés tiene gran importancia y operatividad; incluso el tratadista mexicano Fix Zamudio lo sitúa en "...el primer lugar en la defensa de los derechos humanos, a través de una jurisprudencia excepcional..." (3). Sin embargo, el sistema de control por órgano político ha recibido diversas críticas ya que no siempre ha dado los buenos resultados que tiene en Francia.

Dentro de las consecuencias negativas que se atribuyen a dicho sistema, está, a decir de Burgoa, la de "...provocar, dada la forma en que procede éste, una serie de pugnas y conflictos entre las distintas autoridades, originando así el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes del Estado..." (4) como en cierto modo sucedió con el Supremo Poder Conservador de 1836.

(1) BURDEAU, GEORGES. Op. Cit. Pag. 146.

(2) CAPPELLETTI, MAURO. El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado. U.N.A.M., México, 1966. Pag. 10.

(3) FIX ZAMUDIO, Héctor, Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1980. Pag. 23

(4) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo...Op. Cit. Pag. 158.

B.- El control jurisdiccional de la Constitucionalidad.- - -
 Consiste en encomendar la defensa del orden fundamental a una autoridad con carácter de tribunal, ante la evidente necesidad de que tan importante misión sea desarrollada por un órgano calificado ya que, como dice Lucas Verdú, "de él dependerá, en el fondo, el mantenimiento y el cumplimiento de la idea del Derecho político o de la fórmula política contenida en la Constitución" (1).

De esta manera, por control de la constitucionalidad debemos entender, sobre todo en el marco de nuestro régimen jurídico y sus antecedentes inmediatos: "el poder que tiene un TRIBUNAL de averiguar si una ley, acto administrativo o estatal en general, son incompatibles con la Constitución es crita, y si la conclusión es positiva debe declararse de inconstitucional." (2).

Los sistemas adoptados para el ejercicio de este tipo de control difieren considerablemente según la particular organización jurídico política de cada Estado. Los matices fundamentales se pueden esquematizar de acuerdo a varios criterios, como a continuación se precisa:

1.- Según la autoridad o autoridades jurisdiccionales competentes para realizar el control, se distinguen, dos clases:

a.- Competencia de control jurisdiccional difuso: dable cuando puede realizarse por cualquier tribunal ordinario;

b.- Competencia de control jurisdiccional concentrado: que se verifica cuando se confía el monopolio del control directo de la constitucionalidad a un órgano especial y único que puede ser, en Estados federales, el Órgano Judicial Federal (como es el caso de México) o bien un tribunal específicamente creado para tal efecto.

(1) LUCAS VERDÚ, PABLO. Op. Cit. Pag. 685.

(2) LA ROCHE, HUMBERTO J. Op. Cit. Pag. 12.

Según apunta Bidart Campos, cabría la existencia de un sistema mixto, que asocie a los dos enunciados, como es el caso del adoptado por la Constitución guatemalteca de 1965 que dispone, para determinados casos, que "cualquier tribunal debe pronunciarse sobre el planteo de inconstitucionalidad total o parcial de una ley, formulado por las partes antes de dictarse --sentencia (sistema difuso), pero organiza además el control de constitucionalidad mediante el recurso ante la Corte de Constitucionalidad (sistema concentrado), con efecto abrogatorio de la norma general declarada inconstitucional..." (1).

2.- De acuerdo a la vía adoptada para iniciar el procedimiento de control, existen dos sistemas principales:

a.- Por vía de excepción (indirecta o incidental). La cuestión de inconstitucionalidad se plantea ante un tribunal ordinario, dentro de un proceso cuyo objeto primordial no es, en principio, una declaración de inconstitucionalidad, y a título de excepción, entendiéndose por tal, a la manera de Duverger "...un incidente promovido durante un proceso que suspende el juicio sobre el asunto principal y obliga a juzgar primero al asunto incidental." (2).

En este caso, la cuestión de inconstitucionalidad puede ser planteada por los litigantes, o bien darse el caso de que el tribunal tenga el deber de examinar, "de oficio si la norma constitucional que se alega, colide con el texto o regla jurídica que se pretende aplicar a un particular" (3).

Tal obligación del juzgador de examinar de oficio la concordancia de determinada disposición con la Ley Fundamental, tiene plena justifica-

(1) BIDART CAMPOS, GERMAN J. El Derecho Constitucional del Poder. Editorial-- EDIAR, Buenos Aires, 1967. Tomo II. Pag. 313.

(2) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho...Op. Cit. Pag. 237.

(3) LA ROCHE, HUMBERTO J. Op. Cit. Pag. 130.

ción en los sistemas de control difuso de la constitucionalidad por vía de excepción, como es el caso de los Estados Unidos; no sucede lo mismo en países, como México, donde el control se ejerce por vía directa, en base a una competencia jurisdiccional de control concentrada.

b.- Por vía de acción. Se origina, a decir de Burgoa "un verdadero proceso judicial" (1) en vista de que la autoridad encargada del control actúa por impulso de parte agraviada, quien promueve el procedimiento -- con el objeto directo de atacar un acto de autoridad que estima contrario a la Ley Suprema. Este sistema se identifica principalmente con la existencia de un tribunal especial, con competencia concentrada, esto es, destinado específicamente a resolver las cuestiones de constitucionalidad (sistema austriaco).

Existe también la posibilidad de combinar ambas vías, como sucede con el sistema adoptado por Venezuela, por virtud del cual "...las controversias constitucionales pueden plantearse, o bien en el curso de un litigio ordinario entre particulares (excepción de inconstitucionalidad) o mediante la acción popular, que ataca directamente la validez de un acto contrario a la Constitución." (2).

3.- Por lo que se refiere a quien debe iniciar el proceso, los ordenamientos constitucionales plantean diversas posibilidades, que en ocasiones se combinan.

a.- Los particulares. Bien sea por vía de acción o de excepción, puede promover el procedimiento de control la persona que se considera agraviada por un acto de autoridad que, por ende, estima violatorio el orden constitucional; también existe lo que se denomina acción popular, por virtud

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo...Op. Cit. Pag. 160.

(2) LA ROCHE, HUMBERTO J. Op. Cit. Pag. 136.

de la cual cualquier persona, o un número mínimo determinado de ciudadanos -- puede, por vía directa, atacar un acto presuntamente contrario a la Ley Funda- mental, considerando que "...el interés que legitima su acción es el mero in- terés público y general de atacar una norma o una actividad inconstitucio- -- nal." (1).

b.- Un órgano estatal. Puede ser el gobierno, el Órgano Legis- lativo Ordinario, o los Estados miembros de la Federación, en su caso, quien solicite al órgano que tiene encomendado el control constitucional, que en es- te caso es una autoridad jurisdiccional, "...que dictamine o resuelva sobre - la constitucionalidad de una norma que aquel órgano debe promulgar, cumplir o emitir" (2) este es el llamado "control preventivo"; también puede ser que el proceso se inicie, según indica Karl Loewenstein, por "...los tribunales ordi- narios ante los que se afirma la anticonstitucionalidad de la ley o el tribu- nal mismo que tenga que dictar sentencia" (3), esto es, cuando se inicia de - oficio.

4.- Por los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

a.- Efecto inter partes. La sentencia que declara la inconsti- tucionalidad de un acto sólo afecta a las partes que han intervenido en el -- procedimiento, esto es, su eficacia se limita al caso concreto.

Lo anterior ocurre, entre otros muchos ejemplos, en el sistema de control judicial norteamericano y en el Juicio de Amparo en México, aunque algunos consideran, como es el caso de Mauro Cappelletti (4), que esta carac- terística se ha matizado; por lo que respecta a los Estados Unidos, en virtud

(1) BIDART CAMPOS. Op. Cit. Pág. 315.

(2) Op. Cit. Pág. 316.

(3) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pág. 320.

(4) CAPPELLETTI, Mauro. Op. Cit. Pág. 68.

del principio del stare decisis, por el cual los tribunales se consideran --- "vinculados al juicio emitido en todos los casos subsiguientes que envuelvan las mismas situaciones" (1). Otro tanto sucede en México, en donde "...este principio de la individualidad de los efectos, si bien no ha sido eliminado, por lo menos se atenúa considerablemente a través de la limitada obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia..." (2).

b.- Efecto erga omnes. La resolución que se pronuncia respecto a la constitucionalidad de un acto tiene eficacia general, esto es, va más allá del caso concreto y de las partes que intervinieron en el proceso. El efecto amplio a que aludimos es propio del sistema austríaco y adquiere mayor relevancia cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley, pues ésta es "...privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiese sido abrogada por una ley posterior..." (3).

En este sentido, el efecto erga omnes se produce de varias maneras. Bidart Campos hace mención de las siguientes: primero, cuando se trata del control previo a la promulgación o aplicación de una norma general, la declaración de inconstitucionalidad evita tal emisión; en otros casos, la norma general queda derogada en forma automática; otra consecuencia consiste en que "...si bien la declaración de inconstitucionalidad no derogada por sí misma ni directamente la norma general inconstitucional, obliga al órgano que la emitió a derogarla..." (4); por último, si bien la norma no es derogada, puede sentar jurisprudencia obligatoria para los tribunales.

(1) GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente. Sexta edición. Madrid, 1961. Pag. 432.

(2) CAPPELLETTI, MAURO. Op. Cit. Pag. 68.

(3) Op. Cit. Pag. 67.

(4) BIDART CAMPOS. Op. Cit. Pag. 317.

También es factible un sistema que combine ambas soluciones, - esto es, que el órgano de defensa constitucional emita tanto resoluciones de alcance general en determinados casos, como de alcance particular en otros. Como ejemplo citaremos al Tribunal de Garantías Español de 1933 el cual " - - "...emite fallos generales cuando enjuicia una ley indebidamente votada y promulgada; y, en cambio, pronuncia resoluciones particulares cuando una persona privada reclama la aplicación de una ley." (1).

Una vez expuestos, en términos generales, los diversos caracteres que pueden adoptar los sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad, cabe hacer breve mención del contenido de la llamada justicia - - constitucional, misma que a decir de Lucas Verdú "...tiene por objeto decidir, de modo imparcial, con arreglo al Derecho objetivo y mediante los procedimientos y órganos especialmente establecidos, el cumplimiento, tutela y aplicación de las normas jurídicas constitucionales (escritas y consuetudinarias) - ..." (2).

La competencia jurisdiccional de control constitucional admite, es obvio, únicamente materias de naturaleza fundamental; en términos generales abarca el examen de la constitucionalidad de los actos realizados por todos los órganos del Estado, incluyendo, en el régimen federal, los actos de los gobiernos locales y los conflictos que se pudieren suscitar entre éstos y la Federación.

Siguiendo una clasificación dada por Biscaretti di Ruffia, la jurisdicción constitucional se dirige generalmente:

1) "Contra actos inconstitucionales de órganos del Estado..." (3)

(1) HERNANDEZ, OCTAVIO A. Curso de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Segunda -- edición. México, 1983. Pag. 27.

(2) LUCAS VERDÚ, PABLO. Op. Cit. Pag. 690

(3) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Op. Cit. Pag. 546.

incluyendo a los Estados miembros en los sistemas federales; y,

2) "contra actividades ilícitas de titulares de órganos constitucionales." (1).

Dentro del primer inciso se incluyen:

a.- El control de la constitucionalidad de las leyes. Constituye, sin duda, uno de los sectores más importantes y discutidos de la jurisdicción constitucional ya que, reconociendo la supremacía de la Constitución, es necesario asegurar su permanencia e inalterabilidad, ante todo, evitando - que la legislación ordinaria contradiga lo estipulado por la carta fundamental.

El examen de la Constitucionalidad de las leyes adquiere especial relieve en los Estados federales, en los que es necesario mantener la -- concordancia entre la legislación de los Estados miembros y el Pacto Federal. Incluso, históricamente, esta institución surge y evoluciona en los Estados - Unidos a raíz de la famosa resolución del Juez Marshall en el caso Marbury -- vs. Madison (1803), que declaró nula una ley de un Estado miembro en base al principio de la supremacía constitucional proclamada en el artículo 6° de la Constitución norteamericana de 1787, con lo cual "...establece los fundamentos en virtud de los cuales corresponde a la judicatura decidir sobre la - - constitucionalidad de las leyes." (2).

Por otra parte, dentro de este apartado podemos incluir el control constitucional respecto a los Tratados Internacionales, considerando que poseen "...los atributos de la ley formal, y también, casi siempre, de la ley material o sustancial, porque suelen crear, modificar o extinguir derechos." (3).

(1) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Op. Cit. Pag. 547.

(2) GARCIA PELAYO, MANUEL. Op. Cit. Pag. 422.

(3) GHIGLIANI, ALEJANDRO E. Control Jurisdiccional de Constitucionalidad. --- Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1952. Pag. 61.

También es posible extender este control, tal y como advierte Kelsen, "...a los reglamentos que tienen fuerza de ley, actos inmediatamente subordinados a la Constitución y cuya regularidad consiste exclusivamente en su constitucionalidad" (1). Con esto se refiere a los, en México, llamados reglamentos autónomos.

b.- Los llamados conflictos de atribución entre los poderes -- del Estado. Esta cuestión adquiere relevancia también en los Estados constituidos bajo el régimen federal, al grado de que, podemos afirmar con Loewenstein, que "...en cualquier orden estatal federal es indispensable un órgano para ajustar los conflictos entre el Estado Central y los Estados miembros, - ya que de otra manera se hundiría la estructura federal." (2).

c.- Defensa de los derechos fundamentales del hombre. Ya hemos indicado que no baste el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, así como de las garantías sociales, de que debe gozar todo ser humano por el simple hecho de serlo. Para que esto no se convierta en letra muerta, es necesario el establecimiento de un medio eficaz que asegure el respeto absoluto de tales derechos, dando al gobernado la oportunidad de impugnar ante un Tribunal los actos de cualquier autoridad que estime violatorios de sus garantías y, por ende, contrarios al orden constitucional.

Esta determinación y efectiva protección de los derechos humanos, se consideran "...el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional..." (3), al grado de que, es posible afirmar, que tal reco

(1) KELSEN, HANS. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Sobretiro Anuario Jurídico 1-1974. -- Pag. 494.

(2) LOEWENSTEIN, KARL. Op. Cit. Pag. 311.

(3) Op. Cit. Pag. 392.

nocimiento y observancia separan al régimen constitucional de la autocracia.

La importancia de esta institución se resalta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando establece, en su artículo 8º, - que "... Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos -- fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley" (1).

El Juicio de Amparo mexicano es ejemplo claro y viviente de un procedimiento que tiende directamente a la protección del gobernado frente a los actos de autoridad que pudieren vulnerar sus garantías.

El control de las actividades ilícitas de titulares de órganos constitucionales a que hace alusión Biscaretti di Ruffia, se refiere a lo que se conoce como juicio político o de responsabilidad, por virtud del cual, según el sistema adoptado por cada Estado, la autoridad que en su caso tenga la facultad de hacerlo, conoce de los delitos o faltas oficiales de los altos -- funcionarios, que contravienen el orden constitucional.

La forma en que se desarrollan los procedimientos para fincar responsabilidades es variada. En algunos países se dota al Órgano Legislativo de facultades jurisdiccionales para conocer de tal materia; en otros, compete a un tribunal que, en ocasiones, es creado específicamente para tales -- efectos.

Todo lo expuesto, tanto en el capítulo precedente, como en el que concluye, ha de servirnos de base para intentar el estudio de las funciones jurisdiccionales del Estado Mexicano. Para ello, es necesario referirnos en primer lugar a los antecedentes históricos, concretamente constitucionales, que, sin duda, han sido determinantes en la formación de nuestras instituciones actuales.

(1) Carta Internacional de los Derechos Humanos, Op. Cit. Pag. 7.

CAPITULO TERCERO

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

La historia de México en el Siglo XIX, se caracteriza social, política y jurídicamente por la inestabilidad. La Guerra de Independencia, la Reforma; las constantes pugnas entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores; las invasiones extranjeras y los problemas económicos, provocaron la formación de diversos textos constitucionales que recogieron-- los ideales o intereses predominantes en cada época.

En las páginas siguientes haremos el estudio de las leyes fundamentales que, durante el inestable y caótico siglo pasado, rigieron políticamente al Estado Mexicano, enfocando nuestra atención a la organización --- constitucional de la función jurisdiccional, ubicándola dentro del principio de la distribución orgánica de las funciones del Estado.

Todas las Constituciones a que haremos referencia, adoptan -- los principios democráticos de la soberanía y "división de poderes"; este último, sin embargo, no deja de sufrir ciertos temperamentos, lo cual, como explicamos con antelación, nos lleva a hacer un análisis de las funciones del Estado no sólo formalmente, sino también desde el punto de vista material.

Por esta razón, analizaremos las Cartas Políticas de México, - no con la intención de hacer un estudio exhaustivo de las facultades que en materia jurisdiccional fueron previstas por cada una de ellas, sino únicamente con la de resaltar sus peculiaridades y encontrar las excepciones que, - en forma deliberada o casual, sufre el principio de "división de poderes", - por lo que se refiere a la función jurisdiccional y que pudieren constituir-

antecedentes, directos o indirectos, de las instituciones actuales, de acuerdo a los siguientes apartados:

- Estructura y competencias del Organismo Judicial.
- Facultades jurisdiccionales del Organismo Ejecutivo.
- Fueros especiales.
- Facultades jurisdiccionales del Organismo Legislativo.
- Sistema de control constitucional.

I.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

La Ley Fundamental promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1912, si bien no puede ser considerada para muchos como un documento netamente mexicano, es imposible negar que fue en particular importante para la historia y evolución constitucional de nuestro país.

Esta Carta Política surgió en un momento por demás crítico de la historia del vasto imperio Español, invadido en la Península por Napoleón e iniciado el movimiento de independencia en la Nueva España. Por estas y -- otras circunstancias, su vigencia, tanto en Europa como en América, fue breve e incluso parcial..

La Regencia, formada en virtud de la abdicación de Fernando -- VII al trono de España, en favor de José Bonaparte, convocó a las Cortes, que habrían de reunirse en Cádiz en septiembre de 1810. El documento producto de este Congreso significó para España el tránsito del antiguo al nuevo régimen, substituyendo al absolutismo por una "monarquía moderada hereditaria" (art. - 14).

La Constitución gaditana adoptó los principios de soberanía, - representación y distribución de funciones. "Sus autores afirmaron al promulgarla -indica Sánchez Agesta- una presunta continuidad de instituciones tradicionales, pero los críticos contemporáneos y los historiadores posteriores -- han denunciado en ella la inspiración de los principios revolucionarios franceses..." (1).

La "división de poderes" se decreta en forma tajante, correspondiendo la potestad de hacer leyes a las Cortes (art. 15); la de ejecutar-- las al Rey (art. 16); y la de aplicarlas a los casos concretos a los tribuna-

(1) SANCHEZ AGESTA, Luis. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional. Madrid, 1963. Pag. 447.

les (art. 17), con la prohibición expresa para tales órganos, de ejercer más funciones que las asignadas, sobre todo en materia judicial.

Así, por ejemplo, el artículo 243 señala: "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos:" De igual manera, se indica que los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado (art. 245). No obstante, de la lectura de -- otros artículos de la propia Constitución, se puede desprender que los tribunales tenían también facultades diversas a las indicadas en este precepto. - Tal es el caso de las atribuciones concedidas al Supremo Tribunal de Justicia por el artículo 261, párrafos décimo y undécimo que más adelante comentaremos.

1.- Estructura y competencias del Organó Judicial.

Dicho órgano se compone, según la Carta de Cádiz de:

a.- Supremo Tribunal de Justicia.

b.- Audiencias.

c.- Juzgados de primera instancia.

a.- Por lo que se refiere al primero de los mencionados, el artículo 259 dice a la letra:

"Habrà en la Corte un tribunal que se llamarà Supremo Tribunal de Justicia".

La inclusión de la palabra "Corte" en este artículo, puede provocar confusión en cuanto a su alcance, máxime que en ningún artículo de la Constitución se aclara el sentido de este término. Se infiere, sin embargo, que por la Corte ha de entenderse "la población donde habitualmente reside el soberano en las monarquías" (1), no sólo porque tal es, gramaticalmente, una

(1) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Op. cit. pag. 374.

de sus acepciones, sino porque así se desprende de la tradición jurídica española.

Así, por ejemplo, las Siete Partidas de Alfonso X, definen a la Corte como: "La Ciudad o Villa donde reside de asiento el Rey o Príncipe soberano y tiene sus Consejos y Tribunales, su Casa y familia Real" (1).

De tal manera, el Supremo Tribunal de Justicia tendría necesariamente su asiento en el mismo lugar de residencia del Rey, lo que resulta lógico, siendo que la justicia aún se administraba a nombre del Rey y el Supremo Tribunal, como su nombre lo indica, era el de mayor jerarquía.

Las atribuciones de este tribunal se especifican en el artículo 261 de la Constitución que nos ocupa; entre ellas destacan:

- Dirimir conflictos de competencia de las audiencias entre sí y de éstas con tribunales especiales.

- Conocer en causas criminales, de responsabilidad, de separación y suspensión de altos servidores públicos así como de la "residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".

Por lo que se refiere a las causas en que estuvieren implicados miembros de las Cortes, como veremos, escapaban a la competencia de este Organismo Judicial, pues eran juzgados por las Cortes directamente, esto es, el Organismo Legislativo; en cuanto al Rey, su persona era sagrada e inviolable y, por tanto, no sujeta a responsabilidad. Esta idea aún pervive en cierto modo por cuanto que el titular del Ejecutivo, como Jefe de Estado, es únicamente responsable por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

- Destaca así mismo, la competencia del Supremo Tribunal para conocer de recursos de nulidad interpuestos contra sentencias pronunciadas en última instancia, ya que en caso de proceder su anulación, se hacía responsa-

(1) LAS SIETE PARTIDAS. 5 Vols. Librería Castellana. Segunda edición. París, 1847, Tomo II. Pags. 86-87.

ble personalmente al juez que las hubiere dictado, por faltar a la observancia de las leyes del procedimiento, lo cual constituya siempre una amenaza -- que no permitía que el juzgador estuviera libre de presiones para resolver -- con independencia e imparcialidad.

- Dos facultades del Supremo Tribunal, tal vez las más interesantes, no constituyen funciones materialmente jurisdiccionales, aunque están estrechamente ligadas con la administración de justicia; la primera de ellas autoriza, en cierto modo a dicho Tribunal, a sentar un criterio interpretativo de leyes cuando sobre ellas tengan duda los tribunales inferiores; la segunda, implica un control intraorgánico de vigilancia respecto a los órganos subalternos, pues consiste en examinar las listas de las causas civiles y criminales remitidas por las Audiencias, para "promover" la pronta administración de justicia." Esta sin embargo, podría promoverse por este medio en territorios cercanos a la sede del Supremo Tribunal, no así en las posesiones de Ultramar pues para llegar a ellas se precisaba de largo tiempo.

Estas dos atribuciones, en efecto, no son de carácter jurisdiccional y no responden a los dos presupuestos del artículo 245, pero no debemos entender las expresiones "juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado" en -- sentido restrictivo, ya que la impartición de justicia implica funciones conexas como las indicadas, por lo cual, resultan completamente válidas y justificables.

b.- El problema de las distancias, si hoy día, contando con -- avanzados medios de comunicación, es difícil de superar en la actividad pública tendiente a una pronta y eficaz administración de justicia, con mayor razón lo era a principios del Siglo XIX para el Imperio español con un territorio que abarcaba, tanto la mayor parte de la Península Ibérica, como grandes porciones de América e incluso de Africa y Asia. En tal virtud, mucho antes

de la promulgación de la Carta gaditana se crearon las Audiencias, tribunales superiores iguales en facultades e independientes entre sí, que actuaban en cada uno de los reinos en que se dividía el imperio.

Estos organismos, sabido es, tenían atribuciones no sólo de carácter jurisdiccional, sino también de administración y de índole política. En materia jurisdiccional, que es la que nos interesa, las audiencias conocían de "todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales según lo de terminen las leyes.." (art. 263). Se trataba, por lo tanto, de tribunales de apelación.

Conocían también de las causas de suspensión y separación de jueces inferiores y las de Ultramar de recursos de nulidad; colaboraban, además, en la labor de vigilancia que en definitiva correspondía al Supremo Tribunal.

Las Audiencias Reales tenían ciertas funciones que hoy consideraríamos de control; incluso, se les considera también como antecedente del contencioso-administrativo si se le observa desde el punto de vista material; así lo acepta Jorge Carpizo al señalar que las Audiencias Reales de las Indias "conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos y decretos del virrey o de los gobernadores. Las Audiencias podían revocar esos actos o decretos, aunque esas autoridades podían inconformarse de las resoluciones ante el Real Consejo de Indias." (1)

c.- Dentro del territorio que cubría cada Audiencia, se previó la existencia de jueces subalternos, establecidos uno en cada cabeza de partido (art. 273), entendiéndose por tal, "el distrito o territorio de una --

(1) CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales de los Tribunales Contencioso Administrativo. Op. Cit. Pag. 182.

jurisdicción o administración que tiene por cabeza un pueblo principal" (1).

La Constitución especifica que las facultades de estos jueces de letras se limitarían, precisamente, a lo contencioso, en causas civiles y criminales de su demarcación.

Por otra parte, el nombramiento de los funcionarios judiciales correspondía al Ejecutivo, esto es, al Rey, a propuesta que por ternas le hiciera el Consejo de Estado; la misma autoridad que los nombraba tenía la facultad de suspender a algún magistrado si llegaren quejas sobre el mismo que "parecieren fundadas". Una vez suspendido, el rey turnaría el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para proceder al juicio respectivo.

Es de hacer mención que en materia de responsabilidad de jueces y magistrados, la Constitución gaditana prevé la acción popular, procedente en casos de soborno, cohecho y prevaricación (art. 255).

2.- Facultades jurisdiccionales del Ejecutivo.

El gobierno interior de los pueblos en las provincias de España, estaba conferido a los ayuntamientos, compuestos por el "alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos" tal y como se especifica en el artículo 309 de la Constitución de Cádiz.

Los alcaldes de los pueblos eran, por tanto, autoridades administrativas que, sin embargo, tenían asignadas también, a nivel constitucional, facultades en materia contenciosa.

El artículo 282 constitucional, relativo a la administración de justicia en lo civil, señala que "el alcalde de cada pueblo ejercerá en él

(1) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Op. Cit. pag. 982.

el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto."

Acudir ante el alcalde para buscar la conciliación, era por -- tanto obligatorio, pues sin la constancia o certificación de que se había intentado no podía entablarse ningún pleito ante el juez del partido.

La integración orgánica y el procedimiento conciliatorio que -- prevé la Carta gaditana se asemeja, mutatis mutandis, a los que se siguen actualmente en las Juntas de Conciliación y Arbitraje que conocen de conflictos en materia laboral y que se componen de un Presidente y un representante de -- cada una de las partes (capital y trabajo).

Según indica el artículo 283 de la Ley Fundamental de 1812, el alcalde, junto con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, debe escuchar a ambas conociendo así las razones en que se apoyan; una vez oído también el dictamen de los dos "asociados", que obviamente representan los intereses de aquél que los nombró, dentro de un lapso de 8 días, dictará su resolución denominada "providencia de conciliación" para procurar terminar el litigio, si es que las partes se "aquietan con esta decisión extrajudicial".

Ahora bien, si las partes no están conformes con esta determinación, el alcalde les dará una certificación de que se intentó la conciliación, pero que no se avinieron los interesados.

Aunque la conciliación, no sólo por lo que respecta a Cádiz, -- sino también en la actualidad para algunas materias, es obligatoria, debemos considerarla una función quasijurisdiccional, puesto que, analizándola en detalle, no reúne los elementos que nos permiten caracterizarla como auténticamente jurisdiccional, de acuerdo con los criterios expuestos en el capítulo -- anterior; la decisión del conciliador, por ejemplo, no adquiere obligatoriedad, ni definitividad sin el consentimiento, sin la conformidad de ambas par-

tes; o sea que, no es imperativa.

No obstante, el antecedente de funciones conciliatorias a cargo de una autoridad administrativa, como lo era el alcalde, es muy importante y más aún si consideramos que actualmente, sin investigar a fondo los antecedentes históricos, se pretende introducir la conciliación como una novedad -- dentro de nuestro Derecho positivo, específicamente en materia de protección al consumidor y en materia civil, aunque en este último caso sí corre a cargo del Organó Judicial directamente.

3.- Fueros especiales.

Subsisten en la Constitución de Cádiz dos fueros: el eclesiástico y el militar, que tal y como lo prescriben los artículos 249 y 250 respectivamente, se regirán por leyes ordinarias.

4.- Facultades jurisdiccionales del Organó Legislativo.

El Organó Legislativo que propone la Constitución de la Monarquía española, es unicamaral y se denomina "Cortes". Dentro de las facultades que le otorga a este órgano el artículo 131, se cuenta como la vigésimo-- quinta: "hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos".

Le correspondía a las Cortes, en esta materia, decretar si había lugar a la formación de causa, lo cual puede equipararse al procedimiento denominado actualmente declaración de procedencia, regulado por el artículo -- 111 de nuestra Constitución vigente y que se sigue ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente, en su caso, contra los altos servidores públicos.

Por lo que respecta a los diputados integrantes de las Cortes, el artículo 128 del texto político que nos ocupa, señala que "...en las causas criminales, que contra ellos se intentaren no podrán ser juzgados sino --

por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas."

Esto quiere decir que los miembros del cuerpo legislativo sólo podrían ser juzgados, penalmente, por el tribunal especial perteneciente al -- mismo órgano del cual forman parte, quedando así excluidos de la competencia jurisdiccional de los tribunales.

Esta facultad del "tribunal de Cortes" para juzgar a los diputados, implica sin duda, el ejercicio de una función jurisdiccional por parte del Organismo Legislativo y constituye, por ende, una excepción al principio de "división de poderes" y al artículo 243 de la propia Constitución de Cádiz que prohíbe a las Cortes "...ejercer en ningún caso las funciones judiciales..."

5.- Control constitucional.

El control de la constitucionalidad en el texto político de -- 1812, se asigna fundamentalmente a un órgano político: las Cortes. El artículo 372 así lo indica "...en sus primeras sesiones -refiriéndose a las Cortes- tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la -- responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella".

Entre uno y otro período de sesiones, es facultad de la Diputación Permanente "velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado." (art. 160). De igual modo, las diputaciones provinciales tienen la obligación de "dar parte a las cortes de las infracciones de la Constitución que noten en la provincia". (art. 335).

Se prevé, además, la denuncia popular por el artículo 373, aunque la Constitución no indica el procedimiento a seguir para "remediar" o cas

tigar las pretendidas violaciones cometidas en su contra.

El artículo 261, inciso décimo, otorga la facultad al Supremo Tribunal de Justicia, de "oir las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos -- que hubiere para que promueva la conveniente declaración en las Cortes". Esto implica un cierto control sobre las leyes, que si bien no definitivo, al menos sí permitía al órgano jurisdiccional influir en el perfeccionamiento de la legislación. Esta disposición fue, además, llevada a la práctica, lo que se puede comprobar con la lectura de varios decretos y órdenes expedidos por las Cortes españolas con posterioridad a la promulgación de la Constitución de Cádiz, como es el caso, por dar tan solo un ejemplo, el Decreto de 5 de mayo de 1814 que se inicia diciendo:

"Con presencia de la consulta del supremo tribunal de justicia acerca de la representación de la audiencia de Sevilla sobre -- si los alcaldes constitucionales y secretarios de ayuntamientos han de percibir derechos por los juicios de conciliación, y si pueden celebrarse por cualquiera escribano; é igualmente sobre las exposiciones (sic) del gefe (sic) político de Cádiz y -- los alcaldes constitucionales de san Lucar de Barrameda, relativas á que se faculte á estos para que señalen la cuota que deberán satisfacer los litigantes por los referidos juicios de conciliación para reintegrar á los escribanos que concurren á ellos; han tenido a bien las cortes decretar lo siguiente:..."
(1)

Al respecto, también puede decirse que con esto se autoriza al Supremo Tribunal para unificar el criterio interpretativo de las leyes, cuando existía duda en los tribunales inferiores en cuanto a su alcance, lo que -- bien puede constituir un lejano antecedente de la jurisprudencia, aunque el -- criterio aceptado en 1812 es el de la interpretación auténtica, esto es, son las Cortes, en definitiva, las únicas facultadas para realizarla. (art. 131, inciso primero).

(1) Publicado en Colección de los Decretos y Órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos. Imprenta de Galván. México, 1829. Pag. 116.

Por otra parte, en materia de responsabilidad de funcionarios oficiales, corresponde al órgano judicial, concretamente al Supremo Tribunal de Justicia, conocer de las causas de responsabilidad y residencia (art. 261).

Aunque el juicio de residencia proviene del derecho castellano y está contemplado, aunque sólo de manera enunciativa por la Carta de Cádiz, remitimos su estudio al análisis que se hará de la Constitución de Apatzingán de 1814, ya que en ésta se le incluye en un capítulo especial.

II.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA. (1814)

La situación política de España al tiempo de la invasión napoleónica y su consiguiente debilitamiento, constituye la ocasión propicia para iniciar el movimiento emancipador de las colonias de América, influenciadas, a la vez, por el triunfo de la Revolución de Francia que esgrimió la doctrina de la soberanía popular contra el despotismo político, y por la independencia lograda por las trece colonias de Norteamérica frente a Inglaterra.

Es así como el domingo 16 de septiembre de 1810, descubierta - la conspiración de Querétaro, se inicia la lucha por romper la dependencia de México respecto de la corona española.

En plena lucha de independencia contra el gobierno virreinal y cuando parecía que la dominación española estaba a punto de concluir, don - José María Morelos y Pavón, insigne caudillo de la guerra insurgente, resolvió formar un Congreso Nacional para el efecto de otorgar al país naciente -- una Constitución Política.

El ideario fundamental de Morelos, inspirado en los Elementos Constitucionales de Rayón (1811), aparece plasmado en los 23 puntos constitucionales conocidos con el nombre de Sentimientos de la Nación, mismos que da a conocer el propio caudillo en su discurso inaugural del Congreso de Anáhuac, que inició sus trabajos en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813.

Perseguido por las fuerzas realistas de Calleja, el Congreso - se vio precisado a peregrinar por distintos lugares; no obstante ello, logró sancionar y promulgar en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el Decreto - - Constitucional Para la América Mexicana, mismo que revela una clara influen-- cia de la Constitución Francesa de 1793, de la española de 1812 y convierte - en norma el pensamiento democrático de Rousseau.

Las conocidas circunstancias políticas de nuestro país en aquella época, todavía bajo la tutela virreinal y lejos aún, en realidad, de obtener el triunfo sobre los ejércitos realistas, impiden que la Ley Suprema de Apatzingán adquiriera vigencia absoluta y efectividad; ésta se redujo a los territorios ocupados por la insurgencia y fue esporádica. Sin embargo, "...el hecho de haber promulgado la Constitución antes del triunfo material llevó a los insurgentes a dar mayor énfasis, en ella, a los ideales políticos que perseguía el movimiento... Ello es suficiente, no obstante, para afirmar su validez y vigencia en la historia de México, como nuestra primera carta fundamental." (1)

La Carta Política creada en 1814, confiere las tres "atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares" (art. 11) a igual número de órganos respectivamente, esto es, el Supremo Congreso Mexicano, - cuerpo representativo de la soberanía del pueblo; el Supremo Gobierno, que se instituye en forma colegiada y; el Supremo Tribunal de Justicia, (art. 44) - adoptando de esta manera el principio de distribución de funciones.

1.- Estructura y competencias del Organó Judicial.

Se integra por un Supremo Tribunal de Justicia, jueces nacionales de partido y jueces eclesiásticos. Estos últimos se instituyen de manera provisional, en tanto que las capitales de cada obispado fueran ocupadas por los insurgentes (art. 209).

De las facultades otorgadas por la Norma Suprema de Apatzingán al Supremo Tribunal resaltan:

- Atribuciones para conocer sobre responsabilidad y residen--

(1) SAYEG HELU, JORGE. Introducción a la Historia Constitucional de México. U.N.A.M. México, 1978. Pag. 33.

cia de empleados públicos (196), a excepción de las causas que son competencia expresa del Tribunal de Residencia y que la propia Constitución señala. En virtud de que esta es una función de control, reservamos su comentario para el apartado correspondiente.

- El Supremo Tribunal era además un Tribunal de apelación en segunda y tercera instancia, y estaba integrado por cinco individuos renovables cada tres años, turnándose la presidencia cada tres meses; su elección corría a cargo del Supremo Congreso requiriéndose, entre otras cosas, que el candidato tuviera buena reputación, patriotismo acreditado y "luces no vulgares".

En cuanto a la responsabilidad en que podían incurrir, los miembros del Supremo Tribunal sólo se sujetarían al juicio de residencia una vez terminado su período y, en el tiempo de ejercicio, sólo podrían ser acusados por los delitos de herejía y por los de apostasía, los de Estado: infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (art. 59).

Por lo que respecta a la competencia por materia y territorio de los "jueces nacionales de partido", se conserva la estructura del "antiguo gobierno", mientras no se adopte otro sistema.

2.- Facultades jurisdiccionales del Ejecutivo.

Según indica el artículo 175 del Decreto Constitucional de 1814 acerca del Supremo Gobierno y con sujeción a su autoridad, se prevé la creación de una intendencia general que administre todas las rentas y fondos nacionales; con subordinación a ésta se crearían, además, intendencias provinciales (art. 177).

Los intendentes, dice el artículo 210:

"...ceñirán su inspección al ramo de hacienda y SOLO PODRAN AD MINISTRAR JUSTICIA en caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias..."

De la lectura de este artículo se deriva que existía la posibilidad de que una autoridad perteneciente a la esfera del Ejecutivo, efectuara una verdadera función jurisdiccional en materia fiscal. Las condiciones políticas de nuestro país, al tiempo de la promulgación de la Constitución de - - Apatzingán, no permitieron la reglamentación de sus preceptos y con ello, impidieron que esta idea pudiera desarrollarse; sin embargo, queda un antecedente de lo que hoy si es una institución: la competencia jurisdiccional en materia fiscal de una autoridad del Ejecutivo.

3.- Facultades jurisdiccionales del Organo Legislativo.

Correspondía al Supremo Congreso en exclusiva, según señala el artículo 120 del Decreto sancionado por el Congreso de Anáhuac, "hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás Supremas corporaciones, bajo la forma que explica este Decreto".

Significa lo anterior que, para los efectos de fincar responsabilidad a los altos funcionarios, la Carta de Apatzingán preveía primeramente la intervención del Congreso para decidir si existían los elementos suficientes para su consignación al tribunal competente, lo que se equipara al "desafuero constitucional" o lo que hoy llamamos "declaración de procedencia".

En efecto, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 146 y 147 de la Ley Fundamental que nos ocupa, para hacer efectiva tal responsabilidad, el Congreso debía decretar, ante todo, "...con noticia justificada de -- transgresión" que había lugar a la formación de causa (art. 27). Como no se indica lo contrario, se entiende que la acusación podía provenir de cualquier ciudadano, o bien, del Congreso mismo, de conformidad con los artículos 228 y

237 de la propia Constitución. Este último confiere a los ciudadanos la facultad de reclamar las infracciones a la Constitución que notaren, mientras que el mencionado en primer lugar establece: "...se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa..."

La declaración emitida por el Congreso en sentido afirmativo, traería como consecuencia la suspensión del funcionario y la remisión de todos los documentos que hubiere al Tribunal competente para sustanciar la causa y sentenciar en definitiva.

Se requería este procedimiento para la formación de causas en contra de: los miembros del propio Congreso, los titulares del Supremo Gobierno, que como es de resaltar se establece en forma colegiada; los integrantes del Supremo Tribunal; y, por último, los Secretarios del Supremo Gobierno que serían tres, de conformidad con el artículo 134: "uno de guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno".

4.- Control de constitucionalidad.

La salvaguarda de la Constitución corresponde de conformidad con la Carta Política de 1814, en algunos aspectos a un órgano de naturaleza política; en otros, a autoridades jurisdiccionales.

En principio, se prevé la facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones a la Constitución (art. 237), aunque en forma incipiente, ya que no se determina ni ante qué autoridad habría de formularse tal denuncia, ni cual sería el procedimiento a seguir, ni cuales sus efectos.

Por otra parte, el Supremo Congreso era la única corporación facultada para interpretar la ley (art. 106) y resolver las dudas de hecho y de derecho que se suscitaren acerca de las facultades otorgadas a las supre-

mas corporaciones (art. 107). Esta última facultad equivale a un control del Legislativo sobre la constitucionalidad de la actuación de los otros órganos del Estado, función que puede tomarse en quasijurisdiccional cuando tuviere que resolver a cuál de los dos órganos corresponde la competencia en cuestión.

En cuanto al control constitucional ejercido por parte de los tribunales, cabe hacer mención de dos puntos fundamentales:

a.- La intervención, no definitiva, del Supremo Tribunal en el proceso legislativo.

b.- Los juicios de responsabilidad y residencia de los funcionarios públicos.

Una disposición muy particular de la Constitución de 1814 es aquella que confiere al Supremo Tribunal, al mismo tiempo que al Supremo Gobierno, la facultad de objetar, en un término perentorio de 20 días, cualquier ley dimanada del Congreso (art. 128).

Las objeciones o reparos propuestos contra la ley en estos casos, debían ir fundados y serían examinadas por el Congreso "bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley"; y si se calificaren procedentes, a pluralidad absoluta de votos, se suprimiría la ley y no podría ser propuesta nuevamente hasta pasados 6 meses (art. 129).

Esta intervención del Supremo Tribunal no era, sin embargo, decisiva; implicaba únicamente un veto suspensivo, ya que si el Congreso consideraba insuficientes las razones expuestas, mandaría publicar y cumplir la ley en cuestión "...a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique", lo cual es bastante difícil de determinar.

Por otra parte, el artículo 27 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, eleva la seguridad de los ciudadanos a garantía social, misma que supone que la ley fije los límites de los poderes y

la responsabilidad de los funcionarios públicos. No cabe dudar, entonces, de la importancia que otorgaron los Constituyentes de Apatzingán a la materia de responsabilidad oficial, misma que se substanciaría a través de procedimientos jurisdiccionales a cargo del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal especial de Residencia.

El texto constitucional de 1814 no es lo suficientemente claro y preciso en deslindar las competencias de los tribunales en materia de responsabilidad, lo cual queda justificado, empero, por las condiciones en que fue redactado y porque la intención de los legisladores fue la de dar una Carta Fundamental para la naciente "América Mexicana", en tanto no se liberara a la nación de sus enemigos y fuere convocada la "Representación Nacional" que dictaría y sancionaría la Constitución permanente.

En efecto, no se establece la competencia del Supremo Tribunal de Justicia de manera clara. El artículo 196 se refiere, en primer lugar, al conocimiento de las "causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso..." A simple vista, parece ser que dicho Tribunal está facultado para substanciar las causas en que estuvieren implicados los miembros de las supremas corporaciones y los Secretarios de gobierno, quienes, como hemos visto, son los únicos funcionarios que requieren la previa declaración del Congreso para la formación de un procedimiento criminal.

No obstante ello, la misma Constitución otorga más adelante, en su artículo 227, competencia exclusiva al Tribunal de Residencia, para conocer en las causas promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones, razón por la cual, se deduce que sólo los Secretarios de Gobierno, una vez desaforados, quedarían bajo la competencia del Supremo Tribunal.

Los Secretarios de gobierno se consideraban responsables, per-

sonalmente, por los decretos y órdenes que firmaran (refrendo) en contra de la Carta fundamental o "contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaran" (art. 145).

Correspondía además al Supremo Tribunal juzgar a los funcionarios subalternos que no gozaban de fuero constitucional; así como conocer de las causas de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecieran al Tribunal de dicho nombre (art. 196).

El TRIBUNAL DE RESIDENCIA.- Uno de los aspectos más sobresalientes del Decreto de Apatzingán es la regulación a nivel constitucional del Tribunal de Residencia, institución tomada directamente del Derecho Indiano, de la que procede hacer breve referencia histórica.

Una vez consolidada la conquista de América, la corona española se vió precisada a organizar políticamente a sus colonias e idear a la vez, un sistema eficaz para controlar los actos de los funcionarios públicos a tan larga distancia, sin que éstos se sintieran cohibidos por estar sujetos a una vigilancia estrecha y permanente. Así, se instituyeron las visitas y los juicios de residencia.

Apunta al efecto Ots Capdequi, que "...fue en los territorios de las Indias donde el Juicio de Residencia alcanzó una estructuración más amplia y sistemática y donde cumplió una función histórica más importante". (1).

Se denominaba residencia porque durante la substanciación del procedimiento se "asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba..." (2).

(1) OTS CAPTDEQUI, JOSE MA. El Juicio de Residencia en la Historia del Derecho Indiano. Publicado en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. U.N.A.M., 1964. Pag. 557.

(2) ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México Editorial Polis. México, 1938. Tomo II. Pag. 159.

El juicio de residencia consistía en una investigación sobre el desempeño de sus oficios, a la cual debían someterse los funcionarios públicos, por regla general, al término del ejercicio de su encargo. Para iniciar el procedimiento "...se publicaba pregones convocando a todos aquéllos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho". - (1).

Implicaba además de la investigación, "un juicio contradictorio que permitía la defensa del funcionario afectado." (2).

La Constitución de Cádiz incluyó esta institución, facultando en su artículo 261, párrafo sexto, al Tribunal Supremo para "conocer de la residencia de todo empleado público..."; el texto político que sancionó el -- Congreso de Chilpancingo fue más lejos, previendo la creación y estructuración, a nivel constitucional, de un Tribunal especial denominado de Residencia.

Dicho tribunal, de carácter especial y temporal, se compondría de siete jueces, electos por el Supremo Congreso de entre los candidatos nombrados por cada provincia para tal efecto (art. 212); cada dos años se renovaban las listas de integrantes del Tribunal.

Esta corporación no era permanente; se reuniría sólo para conocer privativamente de las causas pertenecientes a los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal, previo desafuero del Congreso, - tanto en los casos de residencia como cuando fueren procesados por los delitos de "herejía, y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente - por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos" tal y como lo establece el artículo 59 del texto que nos ocupa.

(1) ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO, Op. Cit. pag. 159.

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana... Publicado en Estudios Sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Op. Cit. Pag. 614.

De los dos últimos delitos mencionados, puede decirse que encuadran en el Derecho positivo; por lo que se refiere a los de herejía y apostasía su inclusión a este nivel es propia de la época y de la formación eclesiástica de casi todos los integrantes del Congreso de Anáhuac y del propio Morelos.

Respecto a los integrantes del Supremo Gobierno, se les consideraba además responsables por la infracción al artículo 166 de la Constitución de 1814, mismo que prohíbe expresamente: "arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado", disposición que busca salvaguardar ante todo, la libertad de los ciudadanos contra detenciones arbitrarias, lo que conserva plena vigencia en la actualidad.

El Tribunal de Residencia se formarfa dentro de un plazo de dos meses, antes de que concluyeran en su ejercicio alguno o algunos de los funcionarios sujetos a su competencia para los juicios de residencia; cuando se requiriera organizar al Tribunal para "otras causas que no fueran de residencia" (art. 220) tendrfa que integrarse a la brevedad posible.

Los fallos del Tribunal debfan vertirse en plazos perentorios determinados después de erigido; así, en el término de un mes se admitirían las acusaciones, pasado el cual no se recibirfa ninguna más; una vez iniciado el juicio, tenfa que concluirse dentro de tres meses, prorrogables por un mes cuando se interpusiere el recurso de suplicación, según dispusiera un reglamento que nunca se dió.

Si estos términos no se cumplían, esto es, si no se presentara a tiempo la acusación o el tribunal no resolvía en el plazo previsto, se consideraría absuelto al funcionario.

Finalmente, una vez sentenciadas las causas que motivaron la -

instalación del Tribunal de Residencia, éste quedaría disuelto conforme al artículo 231.

Podemos concluir, con palabras de Fix Zamudio, que el juicio de residencia implicaba efectivamente, "...un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades, verificado con posterioridad a la conclusión de su encargo, con el fin de calificar esa conducta y exigir las responsabilidades procedentes, y que se distinguía del juicio de responsabilidad propiamente dicho, en que éste último sólo podía plantearse en casos en que hubiese --acusación en contra del funcionario durante el ejercicio de su empleo." (1).

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Op. Cit. Pag. 616

III.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1824)

Los acontecimientos políticos y sociales desencadenados desde 1808 en la España peninsular, provocaron el inicio de la lucha de las colonias de América por su emancipación, lucha que, a la postre, las condujo a -- consumar su independencia.

En efecto, el hecho de que Fernando VII, en 1820, se viera -- obligado a restablecer la vigencia de la Constitución de Cádiz, tuvo gran repercusión en América; sobre todo, constituyó un duro golpe para la aristocracia criolla y española que en ella habitaba, quienes, por ende, consideraron llegado el momento para conseguir la independencia sin necesidad de hacer -- grandes reformas de carácter social.

Es así como Agustín de Iturbide, apoyado por las clases privilegiadas de la Nueva España, logra pactar con Guerrero, quien representaba la última chispa de la insurgencia, el llamado Plan de Iguala, o de las Tres Garantías el 24 de febrero de 1821, mismo que proclamaba: religión única, unión de todos los grupos sociales e independencia de México, con monarquía constitucional, a cargo de un rey proveniente de España; posteriormente, el 24 de agosto del mismo año, el Virrey recién llegado de la península ibérica, Juan O'Donojú, ratifica el mencionado Plan de Iguala en los llamados Tratados de -- Córdoba, que celebró con Iturbide.

El 28 de septiembre de 1821, un día después de la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, se instaló la Junta de Gobierno -- que debía elegir a los miembros de la Regencia y expedir la convocatoria del Congreso Constituyente que habría de formar la Carta Política Fundamental del naciente Estado mexicano.

Fue así como, el 24 de febrero de 1822, quedó instalado nues--

tro Primer Congreso Constituyente, mismo que eligió, por presiones militares, a Agustín de Iturbide como emperador en mayo del mismo año; sin embargo, este Congreso fue disuelto por el propio Iturbide en el mes de octubre, nombrando en su lugar una Junta Nacional Instituyente que aprobó, en febrero de 1823, - el Reglamento Provisional del Imperio.

Dicho documento antidemocrático, no duró mucho, ya que en marzo de 1823 el "Emperador Iturbide" se vió obligado a reinstalar al Congreso y a abdicar días después. Los diputados declaran entonces disuelta la monarquía y proclaman la República, abocándose de nueva cuenta a la elaboración de la Constitución.

El 31 de enero de 1824 se aprobó, en primer lugar, el Acta -- Constitutiva de la Federación Mexicana, por virtud de la cual se adopta la -- forma de República representativa, popular federal (art. 5º) y que serviría - de base para la posterior expedición de la primera Constitución que, creada - para México por diputados mexicanos, tuvo plena vigencia en nuestro país, des - de el 4 de octubre de 1824.

1.- Estructura y competencias del Órgano Judicial.

Como corresponde a la forma de Estado federal que adoptó, la - Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, establece los lineamien - tos generales sobre la estructuración del Poder Judicial de la Federación, de - jando a los Estados miembros de la misma, la facultad de organizar, mediante - sus Constituciones locales, su gobierno particular y, por lo tanto, los tribu - nales que ejercitarían en ellos la función jurisdiccional, aclarándose que to - das las causas que correspondieren a su conocimiento serían "fenecidas en - - ellos hasta su última instancia y ejecución en la última sentencia." (art. -- 15º) por lo que se previeron juzgados federales en cada distrito.

El título V de la Carta Magna de 1824, estructura al "Poder Ju

dicial de la Federación, haciéndolo residir en:

- a.- La Corte Suprema de Justicia.
- b.- Tribunales de Circuito.
- c.- Juzgados de Distrito.

a.- Por lo que se refiere a la Corte Suprema de Justicia, se compone de 11 Ministros y un Fiscal, distribuyéndose en tres Salas (art. 124); tales individuos gozarían de la garantía de inamovilidad.

Dentro de los requisitos exigidos para ocupar tan digno cargo resalta, además de la edad, la ciudadanía y la vecindad, el de "estar ins---truido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados" (art. 125), y no ser únicamente letrado como se exigía en las Constituciones---anteriormente comentadas.

Es interesante el sistema de elección indirecta adoptado por el Texto de 24 para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Jus---ticia a cargo de las Legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos, participando, además, la Cámara de Diputados, a través de una comisión inte---grada por "un diputado por cada Estado", encargada de realizar la califica---ción de elecciones, la enumeración de votos y la declaración del nombramiento de los candidatos triunfadores.

La adopción de este sistema de elección es resultado del fe---deralismo puro que se buscó implantar por los Constituyentes de 1824, dando---más participación a los Estados en la vida y estructura de la Federación, -- que a ésta en la de las entidades miembros; se corre el riesgo, empero, de---que los funcionarios judiciales así designados, atiendan más al aspecto polí---tico que a su misión estrictamente jurídica.

Las atribuciones de esta Corte Suprema de Justicia, indicadas en el artículo 137 de la Norma Constitucional que nos ocupa, incluyen el cono---cimiento de las diferencias de carácter contencioso que pudieren originarse -

entre los Estados de la Federación; dirimir los conflictos de competencias - que se suscitaren entre los tribunales de la Federación y entre éstos y los - de los Estados, así como entre los de un Estado y otro.

Compete además a la Corte, el conocimiento de los juicios se--guidos contra los altos funcionarios públicos.

Cabe señalar, por otra parte, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia podía ocupar la titularidad del Órgano Ejecutivo, junto con dos individuos más, elegidos por el Consejo de Gobierno, en caso de impedimento tanto del Presidente como del Vicepresidente, mientras se realizaran las - elecciones correspondientes (art. 97). Esta disposición convierte al Presi--dente del Máximo Tribunal en un funcionario con más intereses políticos, que jurídicos, como corresponde a un órgano jurisdiccional.

b.- Tribunales de Circuito.

No se exige a los jueces de dichos tribunales un conocimiento especial en la ciencia del derecho, sino únicamente ser "letrados"; su nombramiento corresponde al Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta en terna hecha por la Corte Suprema "y de dos asociados, según dispongan las leyes" (art. 140).

Entre sus competencias se encuentran, de acuerdo con el artículo 142, la resolución de las causas civiles de cuantía superior a 500 pesos, así como aquellos negocios en que la Federación estuviere interesada.

c.- Juzgados de Distrito.

Una vez dividido el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en distritos, cada uno de éstos tendría un Juzgado de única instancia para la resolución de las causas civiles en que estuviere interesada la Federación y de cuantía inferior a 500 pesos; así mismo, conocerían en primera instancia - de los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de Circuito.

2.- Facultades jurisdiccionales del Organó Ejecutivo.

Dentro de las reglas generales a que habrían de sujetarse los Estados y Territorios de la Federación para la administración de Justicia, el artículo 135 de la Carta Federal de 24, indica que:

"No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado la -- conciliación".

Se reitera con esto una disposición de la Constitución gaditana, aunque en la Ley Suprema de 1824 no se indica, como lo hiciera la de 1812, ante quién, ni de qué manera se realizaría este proceso. Sin embargo, hay -- que tomar en cuenta que, si bien en 1821 se rompieron los vínculos políticos con España, no dejaron de regir las leyes que se encontraban vigentes al momento de la consumación de la independencia, pues en tal evento, se habría -- caído en el desorden y la anarquía; de manera que, a excepción de aquellas -- normas que chocaran con las bases propuestas para la estructuración del nuevo Estado, todas las demás continuaron vigentes en tanto no se renovaran paulatimamente; incluso "...los pleitos se decidieron por ellas, la justicia se administró conforme a ellas, y los mexicanos ajustaron a su tenor su vida social." (1)

La Constitución Política de Cádiz, determina en su artículo -- 282, como ya mencionamos, que el procedimiento de conciliación se llevaría a cabo ante el alcalde, autoridad administrativa de los pueblos; de todo esto se infiere que, aunque el texto de 24 no lo especifica, tampoco indica lo contrario y, por tradición jurídica, la conciliación seguía siendo una facultad quasijurisdiccional a cargo de una autoridad administrativa.

(1) Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.-- Pag. 2.

3.- Fueros especiales.

Subsisten el fuero militar y el eclesiástico, de acuerdo a la legislación vigente en el momento de la promulgación de la Constitución Federal que, como ya indicamos, era la que rigió al México colonial, en tanto no se reformara.

4.- Facultades jurisdiccionales del Organó Legislativo.

Característica fundamental de la organización constitucional de 1824 fue el bicammarismo; por vez primera en nuestra historia, el Organó Legislativo se integró por dos corporaciones: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

En primer lugar, en cuanto a sus facultades que podrían considerarse jurisdiccionales, encontramos que cada Cámara es competente para calificar las elecciones de sus respectivos miembros, resolviendo las dudas que - ocurrieren sobre ellas (art. 35).

Así mismo, corresponde a una comisión de la Cámara de Diputados "compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes", la calificación de las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Ministros y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia (arts. 83 y 131).

Puede ser que esta revisión sobre la regularidad de la elección no despierte ninguna controversia y, por lo mismo, sea estrictamente formal e incluso diríamos de carácter administrativo; es posible, sin embargo, que tal calificación dé lugar a impugnaciones, esto es, que se susciten controversias entre dos o más candidatos que aleguen ser los auténticos triunfadores, en cuyo caso, la situación debe resolverse de manera inapelable. En esta última hipótesis sí se origina una etapa contenciosa, a la cual, en estricto derecho denominamos actualmente contencioso electoral, y sólo entonces, el procedimiento de calificación de elecciones se convierte en una función jurisdic

diccional a cargo del Organo Legislativo.

Por otra parte, corresponde también a las Cámaras, según la -- Constitución de 1824, conocer, indistintamente en algunos casos, o a alguna de ellas en exclusiva, para otros, de las acusaciones contra los altos servido-- res públicos, en calidad de gran jurado.

En estos casos, la Cámara correspondiente, erigida en gran ju-- rado y mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, decidirá si ha lugar o no a la formación de causa contra el funcionario en -- cuestión; en caso afirmativo, se suspenderá automáticamente al acusado en su puesto y se procederá a ponerlo a disposición del Tribunal competente (arts. 40 y 44).

Se aclara además y esto resulta interesante, que en los casos referidos, las Cámaras podrán librar "las órdenes que crean convenientes para que tengan efecto sus resoluciones" y el Ejecutivo tendrá la obligación de -- acatarlas sin hacer observación alguna sobre las mismas (art. 46); con ello se otorga carácter definitivo y obligatoriedad a las decisiones emitidas por el Organo Legislativo erigido en gran jurado, en forma similar a la fuerza que se atribuye actualmente a la declaración de procedencia hecha por cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal, en causas de responsabilidad de altos -- servidores públicos.

5.- Control de constitucionalidad.

El Código Político de 24 prevé un control por medio de un órga-- no político cuando atribuye al Consejo de Gobierno, que actuaba durante los -- recesos del Congreso General, la facultad de:

"I.- Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente so-- bre cualquier incidente relativo a estos objetos." (art. -- 116)

Respecto a esta potestad, indica Burgoa, "implicaba un inci--

piente control constitucional de carácter político...ejercitable intermitente mente, es decir por un órgano como lo era el Consejo de Gobierno, que sólo -- funcionaba durante los recesos del Congreso general..." (1).

Sin embargo, más adelante la propia Constitución otorga al Congreso General, en el capítulo dedicado a la observancia, interpretación y reforma a la Constitución y Acta Constitutiva, un control indirecto de la constitucionalidad, ya que le faculta para "hacer efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o la acta constitutiva" (art. 164), así como para resolver las dudas surgidas en la interpretación de tales documentos supremos. (art. 165).

El Ejecutivo tiene también una función de control interorgánico con respecto al Órgano Judicial, que a la vez es de colaboración, según se deduce de la Fracción XIX del artículo 110, que lo faculta para "cuidar de -- que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas -- según las leyes".

Por otra parte, fué previsto también un control constitucional por órgano jurisdiccional, como es el caso contemplado por el inciso sexto de la Fracción V del artículo 137 de la Constitución de 1824, que faculta a la Corte para conocer de "las infracciones de la Constitución y leyes generales según se prevenga por la ley".

Este precepto encierra, sin duda, un principio de control jurisdiccional de la Constitucionalidad que no puede ignorarse, aunque ciertamente, nunca fue llevado a la práctica, lo que conduce a afirmar que, si bien esta disposición "...contiene un principio de control constitucional y legal

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo Op. Cit. Pag. 110

ejercido por la Corte Suprema, éste nunca existió ni práctica ni positivamente, ya que nunca se promulgó la ley reglamentaria respectiva, que propiamente viniera a implantarlo." (1).

Si bien esta facultad estaba prevista para la Corte, al no expedirse la ley respectiva, no se le dotó del instrumento jurídico para llevarla a efecto, por lo que, el control constitucional quedó como facultad exclusiva de un órgano político: el Congreso.

En cuanto al juicio de responsabilidad, compete al órgano jurisdiccional supremo, de conformidad con el artículo 137 Fracción V de la Constitución Federal, conocer de las causas determinadas por el propio texto supremo, seguidas en contra del presidente, el vicepresidente, los diputados, los senadores, los gobernadores de los Estados, los secretarios de despacho y los empleados diplomáticos, cónsules, empleados de hacienda y justicia de la Federación, así como de las causas de almirantazgo.

En el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, -- tal vez influenciado por el artículo 261 párrafo quinto de la Constitución de Cádiz, el texto político de 24 dispone la creación de un tribunal especial, -- como se desprende de la lectura del artículo 139.

En efecto, 24 individuos que debían reunir iguales cualidades de las exigidas para ser ministro de la Corte, electos cada bienio por la Cámara de Diputados votando por Estados durante el primer mes de sesiones ordinarias, integrarían el tribunal competente para enjuiciar a los integrantes del Máximo Tribunal Federal. De acuerdo a su integración, este tribunal especial es más de carácter político que jurídico.

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 109

IV.- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA. (1836)

Aún después de la promulgación de la Constitución Federal de 1824, persistieron, y lo que es más, se acrecentaron, las pugnas entre las -- muy variadas tendencias políticas existentes, que con el tiempo llegaron a -- concretarse en el surgimiento de dos partidos: el liberal, que entre sus postulados anoyaba la forma de Estado federal; y el conservador, que adopta como bandera al centralismo.

La lucha de los conservadores por cambiar el sistema federal -- por uno centralista, cristalizó en 1835, cuando el Congreso General aceptó -- convertirse en Constituyente para modificar la Constitución vigente, haciendo caso omiso del sistema de reforma constitucional implantado por ésta, así como de la prohibición de cambiar la forma de gobierno que establecía el artículo 171.

Se confió el proyecto de reformas a una comisión del Congreso que, con influencia de las ideas conservadoras de Lucas Alamán, presentó un -- proyecto de bases para la nueva Constitución, misma que fueron aprobadas el 2 de octubre de 1835, con lo cual se puso fin al sistema federal.

La primera de las Leyes Constitucionales fue promulgada, junto con las bases, el 15 de diciembre de 1835: las seis restantes fueron publicadas hasta diciembre de 1836; por ello se conoce a esta Ley Fundamental como -- "Constitución de las Siete Leyes".

La segunda de las leyes aprobadas por el Congreso en 1836, fue la más combatida, sobre todo por Santa Anna, puesto que establecía la institución del Supremo Poder Conservador, mismo que constituía un "cuarto poder" cuya función, dentro de la "división de poderes" era la de "arbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones"

(art. 4º. Bases Constitucionales).

De acuerdo a las Leyes Centralistas Supremas, la función jurisdiccional se reguló de la siguiente manera:

1.- Estructura y competencias del Organó Judicial.

La ley Quinta de la Constitución de 36, se ocupa de estructurar al "Poder Judicial de la República Mexicana", el cual se ejercería, según lo determina su artículo 1º, por:

- a.- Corte Suprema de Justicia.
- b.- Tribunales superiores de los departamentos.
- c.- Tribunales de Hacienda.
- d.- Juzgados de primera instancia.

a.- La Corte Suprema de Justicia se integraría por once Ministros y un fiscal inamovibles; aunque a los funcionarios judiciales no se les exigía título profesional de abogado, debían tener una experiencia mínima en la profesión, que en el caso de los miembros del máximo tribunal, no podía ser menor a 10 años.

De las atribuciones de esta Corte Suprema, sobresalen, en primer lugar, las que se refieren a la substanciación de los juicios de responsabilidad o de causas criminales o civiles en las que estuvieren implicados los altos funcionarios públicos del Estado, de conformidad con las disposiciones de las propias Leyes Constitucionales.

Resalta la facultad otorgada por la Ley Tercera a la Corte Suprema de Justicia, para iniciar leyes en lo relativo a la administración de justicia (art. 26 Fracción II), sin que el Legislativo pudiera eludir el estudio de las mismas (art. 29); o bien, la de presentar dictamen sobre las leyes que en la misma materia inicien el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados -- (art. 27). Estas atribuciones las reiteran las fracciones XIII y XIV del artí

culo 12 de la Ley Quinta.

Las facultades referidas son formalmente judiciales, no así -- desde el punto de vista material; implican una función de colaboración con el Organo Legislativo, del mismo modo a como la tiene el Ejecutivo. Hay que resaltar, además, el hecho de que la facultad de iniciativa concedida a la Corte Suprema era limitada, pues sólo procedía para leyes que se refirieran a la administración de Justicia, preferentemente "las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación."

Algunas de las facultades de la Corte Suprema, según la Ley -- Centralista, denotan aún la influencia de la Constitución de Cádiz, como es -- el caso de aquella consistente en oír las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, pasándolas a la Cámara de Diputados en caso de hallarlas fundadas y exponiendo su juicio, atribución que ya -- comentamos en su oportunidad; o bien, la facultad consistente en conocer de -- los recursos de nulidad, de protección y fuerza.

El resto de sus atribuciones se refiere a asuntos contenciosos, como lo era la solución de conflictos de competencia entre los tribunales inferiores, o de disputas judiciales en que interviniera el Supremo Gobierno, -- entre otras. También tenían facultades que no eran de carácter jurisdiccional, como es el caso de las de nombramiento de empleados subalternos de la -- propia Corte, los tribunales superiores departamentales y la confirmación de los nombramientos que de los jueces superiores de primera instancia hubiesen hecho los tribunales de los departamentos.

b.- Tribunales superiores de los departamentos.

Se establecerían uno en cada capital de departamento, iguales todos en facultades e independientes unos de otros en el ejercicio de sus funciones.

Sus atribuciones son parecidas a las de la Suprema Corte de Justicia pero en asuntos de menor jerarquía o concernientes únicamente a su competencia territorial.

Del artículo 22, de la Ley Quinta, se deduce que éstos eran, principalmente, tribunales de apelación, que conocían en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su territorio. En casos en que estuvieran involucrados los Gobernadores de los Departamentos, los magistrados superiores o los jueces inferiores de su territorio, conocerían en primera y segunda instancia.

Eran de su competencia, además, los juicios de responsabilidad de los jueces inferiores de su territorio, así como de los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal "por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos".

c.- Los Tribunales de Hacienda, previstos en el artículo 1° de la Ley Constitucional que nos ocupa (Quinta), como el mismo precepto indica, serían establecidos por una ley posterior, por lo cual la Constitución sólo se limita a señalar su existencia, pero no los reglamenta; su inclusión deriva directamente del artículo 14 de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, que ordena: "una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo."

Por ley expedida el 14 de marzo de 1838, (1) se establece un tribunal especial en materia hacendaria, para la revisión de cuentas de la administración pública. El artículo 1° de la citada ley indica:

(1) DUBLAN MANUEL y JOSE MARIA LOZANO, Legislación Mexicana. Edición Oficial. México, 1876. Tomo III. Pag. 465.

"Se establecerá un tribunal de revisión de cuentas y su respectiva contaduría mayor, la que estará bajo la inspección exclusiva de la cámara de diputados, por medio de la comisión inspectora".

De conformidad con el artículo 2° de la misma ley, dicho tribunal se compondría de tres salas: la primera, formada por los dos contadores mayores (de Hacienda y Crédito Público) y otro "de la misma clase", nombrado por la Cámara de Diputados; esta sala juzgaría en primera instancia; las restantes, competentes para el conocimiento de recursos ulteriores, serían las salas de la propia Suprema Corte de Justicia, según su turno, "concurriendo a ellas con solo voto informativo, uno de los contadores mayores, y llevando en todas la voz fiscal el contador de la glosa respectiva...", por lo cual, con las variaciones propias del caso, podría equivaler al informe justificado que actualmente rinde la autoridad responsable en el juicio de amparo.

d.- Los jueces subalternos de primera instancia quedarían establecidos en las cabeceras de distrito de cada departamento (art. 25) y su función se limitaría al conocimiento de los asuntos judiciales (art. 28) en primera instancia.

2.- Facultades jurisdiccionales del Organismo Ejecutivo.

Tal y como se había establecido con antelación por las Cartas Fundamentales de Cádiz y la Federal de 1824, la Norma Centralista no sólo reitera la facultad conciliatoria, de carácter cuasijurisdiccional de los alcaldes como instancia obligatoria, sino que también, les otorga facultades auténticamente jurisdiccionales en determinados casos, tal y como lo expresan los artículos 29 de la Ley Quinta y 26 de la Ley Sexta.

Podrían así los alcaldes no sólo ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, sino también, "determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las pri

meras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen - los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público..."

Las facultades detalladas para los alcaldes, corresponderían - así mismo a los jueces de paz, según lo expresa el artículo 29 de la Ley Sexta, y en los lugares con población de mil habitantes, sus funciones "se reducirían a "cuidar de la tranquilidad pública y de la policía y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas".

Tanto el cargo de alcalde como el de juez de paz son "concejiles", esto es, son miembros del ayuntamiento y por tanto, son autoridades de carácter administrativo, es decir, del gobierno en estricto sentido.

3.- Fueros especiales.

El artículo 30 de la Ley Quinta del conjunto de leyes fundamentales de 36, especifica que

"no habrá más fueros personales: que el eclesiástico y militar"

Respecto al primero, sólo se indica que es facultad de los tribunales superiores de departamento:

"VI Declarar en las causas de reos inmunes, los casos en que deba pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación" (art. 22).

En lo que se refiere a la justicia militar, por primera vez en la historia constitucional de México, se regula a este nivel el establecimiento de una Corte Marcial.

El artículo 13 de la citada ley indica, al efecto, que será la Suprema Corte de Justicia la que, "asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley bajo las bases siguientes:

a.- "De esta Corte marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares.

b.- "En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.

c.- "En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

De acuerdo al artículo 14, la corte marcial se integraría de siete ministros militares propietarios y un fiscal, con cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo.

Se trata de un tribunal especial en materia militar que era parte integrante del Organismo Judicial de la República, pues sus miembros eran electos de igual manera que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, -- previo cumplimiento de semejantes requisitos pues la única exigencia extra -- era la calidad de militar; incluso, tenían las mismas prerrogativas y restricciones que los ministros de la Corte y sólo podían ser juzgados por las mismas causas e iguales procedimientos que éstos.

4.- Facultades jurisdiccionales del Organismo Legislativo.

Corresponde a la Ley Tercera constitucional todo lo relativo al "Poder Legislativo", depositando su ejercicio en dos cámaras: de Diputados y Senadores. De sus facultades nos interesan dos: la calificación de elecciones y su intervención en el juicio político contra altos servidores públicos.

La calificación de elecciones de Diputados era facultad del Senado, (art. 5); respecto a la elección del Presidente, la Ley Cuarta, artículo 2º, establece que sería calificada por una comisión de 5 individuos, nombrada por el Congreso general. En uno y otro caso, la calificación se reduce

a resolver si el individuo en cuestión posee o no las cualidades que exige la ley para tal cargo y si hubo nulidad en la elección; así lo expresa el artículo 5º de la Ley Tercera:

"En caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandará subsanar el defecto; en el de nulidad de los electos, se repetirá la elección, y en el de nulidad en el propietario y no en el suplente, vendrá éste por aquel."

En tanto la calificación de elecciones pudiera adquirir un carácter contencioso, podría asemejarse a una facultad jurisdiccional; en caso contrario, se trata de un procedimiento meramente formal.

Por otra parte, es importante hablar de la intervención del cuerpo legislativo en el enjuiciamiento de funcionarios públicos de alta jerarquía, tanto por delitos comunes, como en los de responsabilidad oficial.

No sólo durante el ejercicio de su cargo, sino también tiempo después, dependiendo del funcionario, la acusación por la comisión de delitos comunes se haría ante la Cámara de Diputados; sólo en periodos de receso del Congreso y citada por la Diputación Permanente, podría conocer la Cámara de Senadores de estos casos; a esta última le corresponde, en exclusiva, conocer de las acusaciones contra Diputados.

La Cámara ante la cual se presentase la acusación, declararía sólo si hay o no lugar a la formación de causa, poniendo al reo a disposición de la Suprema Corte de Justicia en caso afirmativo. Si el acusado fuere el Presidente de la República se requiere además la confirmación del Senado.

Para los delitos oficiales el procedimiento varía; la acusación (con excepción de los Senadores) se presentaría ante la Cámara de Diputados, la cual, previa declaración afirmativa de que procede formación de causa, enviaría ésta al Senado, nombrando a dos miembros de su seno para sostener la acusación ante aquél; el procedimiento seguido ante el cuerpo senatorial tenía caracteres propios de una auténtica función jurisdiccional, ya que se -

escuchaba tanto a acusadores como a defensores; con su resolución, que podía imponer las penas de destitución del cargo o empleo e inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro puesto, era posible incluso, terminar el juicio; o bien, si el mismo Senado decidía que el responsable es acreedor a mayores - penas que las enunciadas, turnaría el expediente al tribunal respectivo.

Es importante resaltar, sin embargo, que todas las facultades citadas, no sólo del Órgano Legislativo, sino también del Ejecutivo y del Judicial, resultaban nugatorias en vista de las extremas atribuciones que la -- propia Norma Fundamental otorgaba al Supremo Poder Conservador, como comentaremos a continuación.

5.- Control de Constitucionalidad.

La característica fundamental de la Constitución centralista que analizamos, es la creación de un "super poder"; capaz de anular y modificar todos los actos y resoluciones de cualquiera de los tres órganos clásicos del Estado: el Supremo Poder Conservador.

Este cuerpo colegiado, compuesto por 5 miembros, se creó, según sus propugnadores, con el fin de sostener el equilibrio entre los poderes del Estado, manteniendo y definiendo así el orden constitucional.

Sin embargo, el control político que podía ejercer este Cuarto Poder, superior a cualquier otro, responsable sólo ante Dios y a la opinión pública y al que correspondía en exclusiva declarar "la voluntad de la nación", era de tal forma desmedido que lo convertía en el único "poder".

Su control era de tipo político, por lo que no puede encontrarse en él un fundamento histórico de nuestro actual juicio de amparo, que es, por esencia, de carácter jurisdiccional y, como indica Burgoa, "el funcionamiento del Supremo Poder Conservador no tenía, pues, todas aquellas virtudes que se descubren en el juicio de amparo, principalmente las que conciernen a

los efectos relativos de la cosa juzgada, dando sus resoluciones motivo a que se crearan, dentro del propio régimen constitucional, ruptura, tensión y desequilibrio entre las diversas autoridades..." (1).

Por otra parte, la Fracción XII del citado artículo 12 de la Ley Quinta, se encuentra estrechamente relacionada con el artículo 2º Fracción III de la Primera de las Leyes Constitucionales. El primero de los preceptos citados, faculta al tribunal máximo para "oir y decidir sobre los reclamos que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo tercero, artículo 2º, de la primera ley constitucional." Esta dispone, a su vez, que entre los derechos de los nacionales mexicanos está el de "no poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte."

Tal expropiación procedía previa indemnización, "cuando por algún objeto de general o pública importancia" así lo exigieran las circunstancias, lo cual sería "calificado" por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital y por el gobierno y la junta departamental en los Departamentos.

Contra la mencionada calificación procedía la reclamación del interesado ante la Corte Suprema de Justicia en la capital y ante el tribunal superior respectivo, tratándose de los departamentos, quedando suspendida la ejecución de la decisión de expropiación mientras no se solucionara el conflicto.

Si bien es cierto que, como apunta Ignacio Burgoa, ésta reclamación era únicamente "una especie de 'amparoide' circunscrito a la protec-

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo, Op. Cit. Pag. 112

ción del derecho de propiedad... sólo por lo que atañía a una equivocada calificación de utilidad pública" (1), por lo que no puede considerársele un antecedente de nuestro juicio de amparo, también lo es que constituye una instancia jurisdiccional para atacar expresamente una decisión del Órgano Ejecutivo, independientemente de la efectividad que haya o no tenido en la práctica.

Finalmente, el juicio de responsabilidad entraba en la competencia de un órgano jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia, como ya se ha indicado; no debemos olvidar, sin embargo, que el máximo órgano de control constitucional lo era el Supremo Poder Conservador, cuyas facultades excluían prácticamente las de los otros órganos del Estado.

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 113.

V.- BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA,
EXPEDIDAS EL 12 DE JUNIO DE 1843.

La situación política de México se caracteriza, todavía después de 1836, por una creciente inestabilidad, propiciada, entre otras cosas, por problemas como la segregación de Texas de la República Mexicana, el movimiento yucateco tendiente, del mismo modo, a obtener su separación de México, el cual pudo ser controlado por las armas, no así el primero; y los constantes cambios del titular del Ejecutivo auspiciados en gran medida por Santa Anna, quien llegó a ocupar la presidencia en once ocasiones a base de retiros, licencias y golpes militares.

En 1839 queda investido el Congreso general de la función constituyente, con el objeto de reformar la Constitución; se presentó así: el 30 de junio de 1840 un Proyecto de reforma a la Carta de 1836. Además, el Diputado José Fernando Ramírez elaboró un voto particular en el que, "por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia". (1)

No obstante, estos proyectos no prosperaron; el propio Santa Anna derroca al Presidente Bustamante, quien lo había sustituido en su "descanso" y firma, en septiembre de 1841, las Bases de Tacubaya, por virtud de las cuales, entre otras cosas, se suprime el Supremo Poder Conservador y se establece que se convocaría a un nuevo Congreso para crear una Constitución.

Este Congreso estuvo formado, en su mayoría, por liberales y una vez instalado, en junio de 42, se formó la Comisión de Constitución, misma que quedó integrada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, -- José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Ma-

(1) TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, S.A. Décimo tercera edición. México, 1985. Pag. 251.

riano Otero y Octaviano Muñoz Ledo (1).

De dicha Comisión surgieron en 1842 dos proyectos de Constitución, al realizado por los tres últimos miembros mencionados se le conoce como Proyecto de la Minorfa.

Ninguno de éstos proyectos progresó, ya que no pudieron transigir entre los pareceres encontrados de los partidarios del centralismo y del federalismo, además de los crecientes intereses políticos del grupo en el poder por conservar su hegemonía.

El Proyecto de la Minorfa era de carácter eminentemente liberal y estaba impregnado del pensamiento de Otero, consagrando un control de la -- constitucionalidad mixto, esto es, jurisdiccional y político, lo que constituía un avance, sin dejar de considerar que el sistema propuesto por Manuel -- Crescencio Rejón, en el Proyecto de Constitución Yucateca de 1840, era en algunos puntos más acertado.

Un retiro más de Santa Anna lleva al poder a Nicolás Bravo, -- quien designa en diciembre de 1842 una Junta compuesta de 80 "Notables", que se denominó Junta Nacional Legislativa, a la que se encomendó la tarea de elaborar las bases constitucionales; dicha corporación acordó, sin embargo, en -- enero de 43, que no se limitaría a formular tales bases sino que haría una -- Constitución.

De ésta manera, una vez que Santa Anna reasume la presidencia, se promulgan, en junio de 1843, las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Su mismo nombre revela el carácter antidemocrático de esta -- ley, que no se atrevieron a llamar "Constitución".

Estas Bases, si bien suprimen definitivamente al Cuarto Poder,

(1) TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. Pag. 305

sólo es para dar supremacía al Ejecutivo, conservando el régimen centralista.

La función jurisdiccional se reguló por este documento como --
apuntamos a continuación:

1.- Estructura y competencias del Organó Judicial.

El "Poder Judicial" se deposita, de conformidad con el artículo 115 de las Bases Orgánicas en:

- a.- Suprema Corte de Justicia.
- b.- Tribunales superiores.
- c.- Jueces inferiores de departamentos.
- d.- En los demás que establezcan las leyes.
- e.- Subsisten los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes; estos tribunales habían sido previstos en la Quinta Ley Constitucional de las expedidas en --- 1836.

La Corte Suprema de Justicia se integraría nuevamente por once ministros, sólo que ahora, al parecer, sin carácter inamovible ya que según - indica el artículo 116, una ley posterior determinaría, entre otros detalles, su duración en el cargo.

Por primera vez a nivel "constitucional", se exige como requisito para pertenecer al máximo tribunal ".ser abogado recibido, conforme a - las leyes, y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, ó quince en el foro con estudio abierto.", con lo cual se buscaba mayor preparación técnica de los ministros. Hay que hacer notar, empero, que - el proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842 ya había previsto el requisito del título para los ministros; no obstante, tal proyecto no logró nunca -- convertirse en Constitución y sólo podemos considerarlo como un antecedente - directo del artículo 117 Fracción III de las Bases Orgánicas de 43.

Las atribuciones de la Corte Suprema, no difieren en mucho de las contempladas por la Carta Política de 36; se reducen al conocimiento de - juicios civiles, criminales y de responsabilidad de los funcionarios públicos de alto rango, respecto a quienes el legislativo hubiere declarado procedente la formación de causa; la solución de contiendas entre los tribunales y juzga dos inferiores; recursos de nulidad y de fuerza, negocios en que estuvieren - implicados el Supremo Gobierno y el patronato de la nación, entre otras.

Dentro de las facultades no jurisdiccionales materialmente hablando, encontramos la de iniciativa de leyes en lo relativo a la administración de su ramo, otorgada por el artículo 53 y la intervención de la Corte en la elección de un tercio de los Senadores que integran la Cámara correspondiente, conjuntamente con la Cámara de Diputados y el Presidente de la República.

El hecho de que la Suprema Corte de Justicia interviniera en el nombramiento de funcionarios, es un punto impugnabile, ya que se trata de una facultad de carácter político que no debe ser realizada por un órgano que en forma primordial tiene encomendada una función eminentemente de interpretación jurídica, puesto que va en detrimento de la imparcialidad con que ha de realizar la potestad jurisdiccional.

Cabe resaltar que también se señalaban a la Suprema Corte algunas prohibiciones, tendientes sobre todo, a impedir su "intromisión" en los asuntos de los órganos políticos. Así, el artículo 119 indica que dicho tribunal no puede:

"I.- Hacer reglamento alguno ni aún sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las leyes."

Esto es, se prohíbe de manera expresa al órgano jurisdiccional,

realizar una función legislativa; así mismo, la Fracción II del mismo artículo, impide a la Corte:

"II.- Tomar conocimiento alguno sobre los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los departamentos".

Con esto se imposibilita al Organó Judicial para tomar conocimiento de ningún negocio que tenga que ver con las funciones del Ejecutivo; - de esta disposición derivan las consecuencias que mencionaremos más adelante.

Por último, cabe añadir que conforme a las Bases que estudiamos, queda a las asambleas departamentales establecer y organizar los tribunales superiores e inferiores de su circunscripción territorial, conforme a los artículos 134 Fracción XIV y 146.

2.- Facultades jurisdiccionales del Organó Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 186 de las Bases Constitucionales - de 1843, subsiste la conciliación obligatoria previa a los pleitos civiles, o criminales sobre injurias puramente personales. La forma de llevarla a efecto se establecería por una ley secundaria.

Dentro del título V de las Bases santanistas, correspondiente al "Poder Ejecutivo", se prevé la creación de un Consejo de Gobierno, compuesto de 17 vocales nombrados por el Presidente (art. 104).

Este cuerpo tenía la obligación, de acuerdo con el artículo -- 111, de "dar su dictamen al Gobierno en todos los asuntos que lo exijan estas bases y en los demás que le consulte".

Si relacionamos el artículo transcrito con la Fracción II del artículo 119 que prohíbe a la Suprema Corte de Justicia tomar conocimiento sobre asuntos gubernativos o económicos, podemos deducir que, excluyéndose expresamente al Organó Judicial de conocer de todos los negocios de la administración, dentro de éstos se incluyen los de carácter contencioso, surgidos en

el ejercicio de la propia administración pública, por lo que su resolución, - de acuerdo con el artículo 111, queda en manos del citado Consejo de Gobierno, corporación perteneciente a la esfera del Ejecutivo.

Esto constituye, con las modificaciones pertinentes, un antecedente del Consejo de Estado sugerido posteriormente por las Bases para la - Administración de la República expedidas en 1853 por el propio Santa Anna, y posteriormente, del reconocimiento constitucional de los tribunales administrativos que actualmente funcionan en base al artículo 73 XXIX-H, Constitución nál.

3.- Fueros especiales.

Según se desprende de la lectura de la Fracción VIII del artículo 9° de las Bases de Organización Política de 43, continúan sujetos a fuero especial los militares y los eclesiásticos de acuerdo a las leyes en vigor en la época.

Nuevamente se prevé la organización de una Corte Marcial, sólo que en esta ocasión no se estructura como lo hiciera la Ley centralista de 36, sino que remite a una ley posterior su organización (art. 123).

Esta Corte Marcial se compondría de "generales efectivos y letrados, nombrados por el Presidente de la República á propuesta en terna del Senado", gozando de inamovilidad, de acuerdo al artículo 122 de las Bases Orgánicas.

4.- Facultades jurisdiccionales del Organó Legislativo.

Además de la calificación de elecciones de sus miembros, hecha por cada Cámara (arts. 68, 160 y 168) y de la intervención de una o ambas Cámaras del Congreso en los procedimientos para fincar responsabilidad a los altos funcionarios, mismo que se estructura de manera análoga a como se había hecho en Cartas Fundamentales anteriores, un rasgo particular de las Bases Po

líticas de Santa Anna, reside en el establecimiento de un Tribunal Especial - para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Marcial.

Dicho tribunal se integraría, según establece el artículo 124, de la siguiente manera:

"... Cada bienio, el 2º día de las sesiones, se insacularán -- todos los letrados de ambas cámaras. La de diputados sacará - por suerte 12 individuos, y los que resulten formarán el tribu-nal que conocerá las causas mencionadas".

Estos doce Diputados, formarían tres salas, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento del propio Congreso; existía la posibilidad de - recusar a un juez de cada sala por parte del acusado y del acusador.

Los huecos de los recusados se llenarían sorteando los nombres de los letrados pertenecientes a la Cámara que no hubiere hecho la declara-ción de procedencia en ese caso.

Las Bases Orgánicas señalan además, los pormenores de la elec-ción de éste tribunal especial; los nombrados para integrarlo, por ejemplo, - no votarían en el jurado de acusación.

Lo importante es dejar claro que estamos en presencia de fun-ciones auténticamente jurisdiccionales desarrolladas si bien no por el Congre-so o una de sus cámaras como tal, sí por miembros integrantes del mismo que - no perdían, por el hecho de formar parte del tribunal aludido, su calidad de legisladores, además de que su designación dependía directamente el Organo Legislativo.

5.- Control de constitucionalidad.

No se adopta propiamente por el documento político expedido en 43, ningún sistema de control político y mucho menos jurisdiccional.

Se pueden encontrar, empero, algunos indicios de control por - órgano político. En efecto, el artículo 66, Fracción XVII, por ejemplo, fa-culta al Congreso para "reprobar los decretos dados por las asambleas departa-mentales".

mentales cuando sean contrarios a la constitución ó á las leyes..."

El órgano sobre el que se prevé más control es el judicial; es facultad del Ejecutivo cuidar que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces incluso "...dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad de los culpables".

Puede además, hacer visitar a los tribunales y juzgados cuando tuviere noticia de que "obran con morosidad o que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia; hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente" (Fracciones IX y X art. 87).

Estas visitas podían además, ser decretadas por el Congreso General respecto a la Suprema Corte de Justicia y la Marcial, de acuerdo con el artículo 191.

Por ende, el Órgano Judicial se ve privado de toda independencia para resolver con la debida imparcialidad, pues se vea siempre sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y constreñido, incluso, a sentenciar de conformidad con sus consignas.

VI.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS (MAYO DE 1847).

Hacia 1846, se torna inminente el peligro de la invasión norteamericana a nuestro país, situación que, sumada a la persistente desunión del grupo que en forma constante disputaba el poder, contribuye a agravar aún más la inestabilidad política social y económica de México.

En estas circunstancias, derrocado el Presidente en turno, Paredes, por el movimiento armado del General Salas, regresa de su destierro Antonio López de Santa Anna, quien aunque no acepta por el momento ocupar la Presidencia, ondeando como siempre la bandera del partido que al momento le convenía, se manifiesta esta vez "liberal" y promueve la integración de un Congreso Constituyente que restableciera la vigencia de la Constitución Federal de 1824, sólo mientras terminara su labor de votar una nueva Carta Fundamental.

La Comisión de Constitución designada por el Congreso en sus funciones de Constituyente, quedó esta vez integrada por: Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta (1).

La proximidad de las tropas invasoras a la Capital hacía peligrar la misión del Congreso, por lo que tuvo que decidirse por restablecer desde luego la vigencia de la Constitución de 1824, ante la imposibilidad de dictar una nueva, sin ver interrumpida su labor.

Las opiniones de los congresistas difirieron en este punto: la mayoría propuso que rigiera tal cual, la Carta Política de 24, reformándose posteriormente conforme al procedimiento que la misma instituyó; esto es, el Congreso en turno sólo recibiría la propuesta de reformas, correspondiendo votarlas al siguiente Congreso; opinión diversa fue la sustentada por Mariano -

(1) TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. Pag. 440.

Otero en su voto particular, pues consideraba que, en efecto, debía restablecerse la Ley Suprema de 24 y, consecuentemente el sistema federal, pero también debían votarse de inmediato algunas reformas urgentes a la misma, las -- cuales incluía en su voto con el título de "Acta de Reformas".

Finalmente, el Congreso, después de estudiar ambas posturas, - aceptó la proposición que formulaba Otero y pasó de inmediato a su discusión, aprobando el proyecto del jurista con ligeras modificaciones.

El Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada por el Con-- greso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de - mayo de 1847, promulgándose el 21 del mismo mes y año..

La importancia de este documento es fundamental, ya que intro-- duce los principios que más adelante habrán de servir de base para la defini-- tiva estructura constitucional de México.

Son varios los puntos de este documento que nos interesan.

En primer lugar, se plantea la necesidad no sólo de reconocer, sino de asegu-- rar el respeto a los "derechos de hombre" para lo cual es imprescindible esta-- blecer los medios para hacer efectivas las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad (art. 5°).

El acta de Otero tiene el mérito de ser el primer documento -- constitucional de nuestra historia que federaliza e implanta el sistema de -- control jurisdiccional de la constitucionalidad y la legalidad, aunque combi-- nándolo con un control por órgano político.

No debemos olvidar, sin embargo, que el proyecto de Constitu-- ción de Yucatán de 1840, producto de las ideas reformistas de Don Manuel - -- Crescencio Rejón, planteaba un sistema de control jurisdiccional del orden -- fundamental, mismo que el propio Rejón denominó "amparo" y que correspondía - en exclusiva al "Poder Judicial", incluso a través de jueces ordinarios para

el caso de violación a las garantías individuales del gobernado, por cualquier autoridad, adoptando la vía de acción, así como los principios de iniciativa de parte y relatividad de las sentencias de amparo.

El Acta de Reformas de 1847, instituye en cambio, a nivel federal, un control mixto de la constitucionalidad.

Faculta al Congreso, en primer lugar, para declarar nula "toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales" (art. 22). Respecto a las leyes expedidas por el Congreso General, serían examinadas por las Legislaturas de los Estados en el evento de que fueran reclamadas como anticonstitucionales por: el Presidente, de acuerdo con el ministerio, o por diez Diputados; por seis Senadores; por tres Legislaturas, o por la Suprema Corte (art. 23).

Si la mayoría de las legislaturas votaban a favor de la inconstitucionalidad, la Suprema Corte, previa remisión de las declaraciones de las legislaturas, publicaría el resultado, anulando en su caso, la ley en cuestión con lo cual se da efecto erga omnes a tal decisión.

En todo caso, las legislaturas se limitarían a decidir si la ley era no contraria al orden constitucional, confrontándola siempre con el texto al que se opusiere.

Incluir el sistema de control por órgano político no resulta del todo aceptable, más aún si se toman en cuenta los nefastos resultados que produjo su introducción por las Leyes Constitucionales de 36, pues se torna peligroso al favorecer más que el control y la colaboración recíprocos, la oposición y pugna entre los órganos del Estado.

Por otra parte, el control del órgano jurisdiccional, que es el que principalmente nos interesa, está previsto en el artículo 25 del Acta que comentamos y que a su letra dice:

"Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general al respecto de la ley ó del acto que lo motivare."

Del precepto transcrito se derivan los siguientes puntos:

a.- Se encomienda directamente a los Tribunales Federales la defensa de la Constitución.

b.- Cualquier habitante de la República tiene la posibilidad de recurrir a esta vía para reclamar las violaciones de que sea objeto en detrimento de los derechos que le concede la Constitución y las leyes de igual rango.

c.- No obstante, sólo se prevé el control contra el ataque de los órganos políticos, esto es, Legislativo y Ejecutivo (federales y estatales), no así del Judicial; no se contempla entonces la posibilidad de que el Órgano Judicial infrinja las leyes supremas en detrimento de las garantías individuales.

d.- Se asienta claramente lo que denominamos principio de relatividad de las sentencias de amparo, cuando se limita la protección de los tribunales de la Federación al caso concreto y particular, afectando la resolución únicamente a las partes y a los actos del proceso respectivo, con lo cual se impide que el Órgano Judicial se convierta en un "superpoder" capaz de nulificar las decisiones generales adoptadas por los demás órganos estatales, como lo hiciera en su tiempo el Supremo Poder Conservador, en detrimento del principio de la distribución orgánica de funciones, fundamento de la estructura constitucional de todo Estado de Derecho.

El valioso voto de Mariano Otero resalta, a su vez, la importancia de elevar en gran altura al "Poder Judicial de la Federación", lo que

se logra dándole la misión de proteger a los habitantes de la República en el goce de sus derechos fundamentales: "se necesita -escribe Otero- extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado á representar en el cuerpo político - un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial".(1).

De todo lo anterior se deduce la importancia que tiene el Acta de Reformas votada en 1847 para la historia constitucional de México, pues si bien, como es lógico no es perfecta y por lo tanto, es susceptible a críticas, constituye un gran avance para nuestro sistema jurídico fundamental que aún - mantiene en vigor algunos de los principios planteados en dicho documento, a través de la institución del Juicio de Amparo.

(1) OTERO, MARIANO. Voto Particular. En: Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. Pag. 465.

VII.- BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA. (1853).

El Acta de Reformas de 1847 no tuvo larga vigencia, no tan sólo por los acontecimientos internacionales que costaron a nuestro país la pérdida de gran parte de su territorio, sino también por razones internas, a consecuencia de la ambición por el poder, de la sed insaciable de mando y, por ende, de la incomprensión de lo que debe entenderse por gobernar. "Gobernar es, ante todo -afirma con certeza el Maestro Venegas Trejo- servicio público, es ejercitar las funciones del Estado para atender a la comunidad y actuar -- conforme a la leyes; gobernar no es atributo personal en un sistema democrático, es deseo de servir a los semejantes y nunca de utilizar a los individuos; es buscar el beneficio general y nunca el interés particular." (1).

Por desgracia, este concepto no es entendido de esta manera, - ni lo era en el siglo pasado en México, durante el cual prevalecieron las luchas ilegítimas por el poder, de las que, el prototipo negativo fue Antonio - López de Santa Anna, quien logra se desconozca al gobierno republicano federal y regresa a la dirección del Estado, expidiendo en 1853 un documento conocido como "Bases para la Administración de la República", que constituyen, por su contenido y finalidad, un Estatuto, y por ende provisional, supuestamente con vigencia hasta que se creara una Constitución.

Este documento "pseudojurídico", clara expresión de la dictadura de quien se autodenominó "Alteza Serenísima" es poco conocido; no obstante, nos referimos a él, porque, pese a su estigma antidemocrático, introdujo en el ámbito jurisdiccional del Estado una institución tomada sin duda de la tradición jurídica europea, concretamente de la francesa, como lo fué el Consejo de Estado, llegando incluso a cumplimentar su adopción con una ley regla

(1) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Apuntes del Curso de Derecho Constitucional. Se mestre 1986-2. Facultad de Derecho. U.N.A.M. Versión Taquigráfica Claudia L. Ortega Medina.

mentaria expedida el 25 de mayo de 1853.

En efecto, el Estatuto Provisional de 1853 dispuso, en su sección segunda, la creación de un Consejo de Estado compuesto por 21 personas - (además de 10 suplentes) "adornados de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo", (art. 1º); nombradas por el Presidente de la República (art. 4º) y que se distribuirían para integrar 5 secciones, correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado (art. 2º).

A éstas disposiciones obedeció, como indicamos, la expedición de la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" y el reglamento respectivo, productos ambos, de la pluma del jurista Don Teodosio Lares, razón por la cual se le conoce como "Ley Lares". Su artículo 1º expresa categóricamente que:

"No corresponde á la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

Por lo tanto, la solución de tales cuestiones, enumeradas por el artículo 2º de la ley, corresponde a una sección del Consejo de Estado formada de 5 consejeros abogados nombrados, desde luego, por el Presidente de la República (art. 4º).

Respecto a la Ley Lares, ha dicho Carrillo Flores, que constituye un ejemplo característico de lo que la doctrina llama justicia retenida, ésto es, "es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no órgano independiente con jurisdicción propia. Don Teodosio Lares no pensó en una organización de jueces que aunque incorporados al Poder Ejecutivo sólo se ocuparan de decidir los negocios contenciosos, sino que él entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una sección del Consejo de Estado y en segundo, al Consejo de Ministros" (1).

(1) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. Op. Cit. Pag. 176.

Por otra parte, el 20 de septiembre del mismo año de 1853 se expidió una ley que suprimió los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, estableciendo los "Juzgados especiales de Hacienda" que conocerían de los asuntos en que estuviere interesado el fisco.

Cabe añadir, sin embargo, que tanto esta ley como la llamada - "Ley Lares" fueron suprimidas junto con todas las disposiciones relativas a - la administración de justicia que habían sido expedidas desde 1852, en Noviem bre de 1855 al triunfo de los liberales, por lo que tuvieron corta vigencia.

Esto constituye sin duda, un claro antecedente de la adopción - por parte del Estado Mexicano, del sistema europeo de "tribunales administra- tivos" que en la actualidad sí están dotados, al menos en teoría, de plena -- autonomía.

VIII.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (5 DE FEBRERO DE 1857)

La Constitución de 1857 tuvo, sin duda, como causa real, el -- santanismo asfixiante que sufrió la Nación mexicana por más de cuatro lustros.

Ante el gobierno despótico y arbitrario de Santa Anna y la consecuente desigualdad imperante tanto económica como social, algunos grupos -- conscientes del país se unen en torno al Plan de Ayutla, producto de un movimiento revolucionario, expedido el 1° de marzo de 1854 en el pueblo del que -- toma su nombre, y que fuera reformado 10 días después en Acapulco, Guerrero.

Dicho plan exigía, en primer lugar, el derrocamiento de Santa Anna y su gobierno para constituir a la Nación en base a un sistema republicano, representativo, democrático y popular.

El triunfo de la Revolución de Ayutla condujo a la reconstrucción del país sobre las bases propuestas, instalándose el 18 de febrero de -- 1856, previa verificación de las elecciones correspondientes, el Congreso -- Constituyente que culminaría su labor "...con la expedición del más avanzado Código Político que México hasta entonces había conocido...." (1).

El 5 de febrero de 1857 entró en vigor la Ley Suprema que, por heredar y adoptar los principios de la democracia liberal, se le ha denominado "Constitución Liberal".

Su vigencia fue interrumpida en 1863, en virtud de la Intervención Francesa en nuestro país que estableció, de hecho, el Imperio, en la persona de Maximiliano; no obstante, algunos afirman que en este lapso no se interrumpió la observancia de la Constitución, "...puesto que el Gobierno de la República, depositado en don Benito Juárez y su Ministerio, no abandonó el te

(1) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. La Constitución de 1857. Ponencia en: Memoria - de la Semana Cívica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. Febrero de 1984. Pag. 36.

ritorio nacional durante la efímera existencia del llamado Imperio..." (1), mismo que concluyó en 1867 con la ejecución de Maximiliano.

La Carta Magna de 1857 es sobremañera importante, no sólo por su origen democrático y su enfoque liberal, sino porque constituye la fuente directa de nuestra Constitución vigente, en aspectos tan relevantes como lo son, entre otros, la consagración de los derechos del hombre en forma sistemática, el juicio de amparo, la modificación del sistema electoral y la estructura del federalismo.

La función jurisdiccional, tema que nos interesa en particular, se reguló a nivel constitucional de la siguiente manera:

1.- Estructura y competencias del Órgano Judicial.

El ejercicio de la función judicial se deposita, a nivel federal, en:

- a.- Suprema Corte de Justicia.
- b.- Tribunales de Distrito.
- c.- Tribunales de Circuito.

La Suprema Corte de Justicia se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General (art. 91).

La inclusión del Procurador General como miembro del más alto tribunal, tiene muchos inconvenientes, ante todo, porque su función, aunque está ligada con la administración de justicia, no es de carácter jurisdiccional.

Este artículo fue reformado el 22 de mayo de 1900, suprimiendo al fiscal y al procurador como miembros de la Suprema Corte, que en adelante

(1) ANDRADE, G. ADALBERTO. Estudios del Derecho Histórico de Nuestro Derecho Constitucional en Materia de Garantías Individuales. Impresiones Modernas. México, 1958. Pag. 21.

se compondría de 15 Ministros y funcionaría, como actualmente lo hace, en Pleno y en Salas.

El cuanto al Procurador General, de acuerdo con la reforma en la misma fecha se hizo el artículo 96 de la Constitución de 1857, una ley ordinaria se encargaría de organizar a la institución del Ministerio Público, - dependiente del Ejecutivo, misma que recoge definitivamente el artículo 102 - de nuestra Carta Magna vigente.

Los miembros de la Suprema Corte serían designados por elección directa, en primer grado, y sólo durarían en su encargo seis años (art. 92).

La elección podría recaer en ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de 35 años e instruidos en la ciencia del derecho "a juicio de los electores" (art. 93) lo que quiere decir que no requerían título de abogados para aspirar al cargo.

En los debates realizados por la Asamblea Constituyente, en -- relación con estos puntos, se sostuvo que "si han de ser iguales los tres poderes, si los tres se instituyen en beneficio del pueblo, todos han de tener la misma fuente, el pueblo y sólo el pueblo" (1), según expresó el Diputado -- Francisco Zarco.

Por la elección se pretendía dar un sesgo democrático a la investidura de los miembros de la Corte; sin embargo, este sistema de designación no es, como indicamos en su oportunidad (2) el más adecuado; estamos de acuerdo en afirmar que "La designación electoral de los ministros era propicia para convertir en juzgador a quien lograra por simpatía y campaña bien de sarrollada, la mayoría de votos" (3).

(1) ZARCO, FRANCISCO, Crónica del Congreso Constituyente de 1856-57. Colegio de México. México, 1979. Pag. 712.

(2) Capítulo Segundo. Pag. 91

(3) VENEGAS TREJO, Francisco, La Constitución de 1857...Op. Cit. Pag. 45.

Otro tanto se puede decir respecto de la cualidad que se requería de "estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores". En el debate parlamentario, el Diputado Reyes se pronunció en contra de tal disposición, cuestionando si los electores tendrían juicio propio al emitir sufragios, pues en general son "gentes extrañas al derecho, que no sabrán calificar quienes tienen ciencia y quienes carecen de ella" (1).

Además, según expresó Ignacio Ramírez, "la organización que se daba al primer tribunal del país exigía que se compusiera de letrados, que fuese un tribunal profesional." (2).

Todas estas razones, que hoy nos parecen válidas y coherentes, no fueron suficientes para convencer a la mayoría parlamentaria, aprobándose la disposición en cuestión en base a que se debía confiar en el pueblo. El propio Francisco Zarco indicó en este sentido que: "No hay que creer que (el pueblo) mandará a la Corte curanderos y parteras y, si alguna vez se equivoca mandando a un imbécil a la Corte, como suele mandarlos a otras partes, el mal es eterno, porque los magistrados van a ser amovibles, aunque esta reforma se rá también combatida, sosteniéndose que el que una vez es magistrado, magistrado ha de ser toda su vida para poder ser independiente y justiciero. La elección y la renovación son excelentes garantías: los buenos serán reelectos, los malos no se perpetuarán en la magistratura, y habrá así un estímulo a la probidad, sabiendo que todos están vigilados por la opinión pública y sujetos a su fallo." (3).

Por lo que se refiere a las atribuciones que tanto en la solución de controversias, como en el control jurisdiccional, se otorgan a la Su-

(1) ZARCO, FRANCISCO. Op. Cit. Pag. 710.

(2) Op. Cit. Pags. 713 y 714.

(3) IDEM.

prema Corte por la ley suprema de 57, son en gran medida las mismas que actualmente ejercitan los tribunales federales, de acuerdo a nuestra Constitución vigente, motivo por el cual, no exponemos aquí su análisis, mismo que se hará al ocuparnos del texto en vigor. Bástenos por ahora subrayar el aspecto más importante, como lo es la consagración definitiva del control jurisdiccional de la Constitucionalidad, vía Juicio de Amparo, según planteamos más adelante.

2.- Fueros especiales.

Característica fundamental del texto aprobado por la Asamblea Constituyente de 1856-57, es la abolición de los privilegios y fueros especiales, de conformidad con el artículo 13, que a su letra dice:

"En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes --privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar de emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción".

Lo anterior quiere decir que se suprime en forma absoluta el fuero eclesiástico que reconocieron Leyes Fundamentales anteriores. Si los tribunales de la Iglesia siguieron existiendo, sus resoluciones no se consideran desde entonces, oficiales.

En cuanto al fuero militar, se restringe a causas perfectamente determinadas por la ley, que se refieran a delitos y faltas de carácter militar, cometidas por militares y en ocasión de sus funciones como tales; esto se debe a que los militares están sometidos a una disciplina en especial rigurosa, dada la índole de su misión.

3.- Facultades jurisdiccionales del Organó Legislativo.

El texto original de la Constitución de 1857 adoptó el sistema unicameral para el Organó Legislativo. Fue hasta el 13 de noviembre de 1874

que fue reformada, consagrando nuevamente el bicammarismo.

El artículo 60 prevé la calificación de elecciones de sus miembros por parte del Congreso, o bien, a partir de la reforma de 1874, de cada Cámara: se le faculta además para "resolver las dudas que hubiere sobre - - - ellas" con lo cual se acepta que el procedimiento de calificación puede convertirse en contencioso.

Por otra parte, el Congreso, según el texto original, intervine erigido en Gran Jurado para declarar si ha lugar a proceder contra los altos funcionarios por delitos del orden común (art. 104); tratándose de delitos oficiales, el Congreso se considera Jurado de acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia lo sería de sentencia (art. 105).

En este caso, la función realizada por el Organo Legislativo - puede considerarse en cierta medida jurisdiccional, pues consiste en declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable, pudiendo ser, -- por ende, absuelto o separado de su encargo y puesto a disposición del máximo Tribunal.

Cabe señalar que la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo era exigible durante el período en que el funcionario ejerciere - su encargo y un año después (art. 107); además, la inmunidad de los altos funcionarios no incluye las demandas que se intentaren contra ellos en el orden civil (art. 108).

Por virtud de las adiciones y reformas constitucionales realizadas en noviembre de 1874, como consecuencia del resurgimiento del bicammarismo, los artículos 104 y 105 fueron modificados substancialmente.

De acuerdo al artículo 104, en los casos de delitos comunes, - corresponde a la Cámara de representantes erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar a proceder contra el funcionario.

En los delitos oficiales, el cambio es más radical. La Cámara de Diputados es Jurado de Acusación, mientras que la de Senadores actúa como Jurado de Sentencia; esto es, se excluye a la Suprema Corte de Justicia en la substanciación de los juicios de responsabilidad.

Se otorga con esto a la Cámara de Senadores, una facultad eminentemente jurisdiccional, ya que una vez recibida la declaración "condenatoria" que hubiese hecho la Cámara de Diputados, se indica textualmente que el Senado erigido "...en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe." (art. 105 reformado en 1874).

Esto convierte al Legislativo en un Tribunal especial para causas de responsabilidad oficial, ya que ante él se substanciarían dichos asuntos, excluyéndose por completo a la autoridad judicial en esta materia.

4.- Control de Constitucionalidad.

Es indudable que de entre las grandes aportaciones de la Constitución de 1857 destaca el sistema de control constitucional, que a nivel federal es, por vez primera, exclusivamente jurisdiccional: el juicio de amparo.

Esta institución, sabido es, surge a nivel local en el Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán en 1840, mismo que expresa el pensamiento de don Manuel Crescencio Rejón; en 1847, el Acta de Reformas, basada en el voto particular emitido por Otero, conjuntamente con el restablecimiento de la Constitución de 1824, introduce en el ámbito federal el control jurisdiccional de la constitucionalidad, sentando los principios que actualmente rigen al juicio de amparo, aunque combinándolo con un control por órgano político a cargo de las legislaturas locales.

Es por ello que fué hasta 1857 que, tal y como lo enfatiza el

maestro Alfonso Noriega, "...el juicio de amparo logró adquirir su fisonomía propia y consolidarse como una institución defensora de la pureza de la Constitución y de las libertades individuales de tipo exclusivamente jurisdiccional" (1).

El documento político de 1856 establece los lineamientos generales del amparo de manera similar a como lo hace la Constitución de 1917; ésta última con más detalle, lo que obedece a la práctica y experiencia adquiridas.

No obstante, no se puede pasar por alto el hecho de que el Proyecto de Constitución presentado al Constituyente de 1856-57 contenía lo que Rabasa llama "la extravagante novedad de dar intervención en el juicio a un jurado de vecinos del distrito jurisdiccional..." (2).

En efecto, la parte final del artículo 102 del proyecto original hablaba de la participación de un jurado popular que calificara el hecho presuntamente violatorio de la Constitución.

El precepto indicado fue aprobado por la Asamblea Constituyente, en sesión del 30 de octubre de 1856, después de ser discutido, por 56 votos contra 27.

No obstante lo anterior, la Constitución, firmada por más de 90 Diputados y jurada por el Congreso el 5 de febrero de 1857, no incluye el mencionado artículo 102, lo cual se atribuye al hecho de que, una vez concluidos los debates, se nombró una comisión de estilo que elaborara la minuta del texto definitivo; una vez que renunciaron a ella los Diputados Melchor Ocampo y Joaquín Ruíz, León Guzmán presenta, "como único individuo de la comisión de estilo, la minuta de la Constitución, explicando las ligeras correcciones que

(1) NORIEGA CANTU, ALFONSO. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa Hnos. Segunda edición. México, 1980. Pags. 101 y 102.

(2) RABASA, EMILIO. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Tercera edición. México, 1964. Nota de Pag. 238.

ha hecho en algunos artículos" (1), en la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857. En esta sesión, según consta en las Actas oficiales del Congreso, "se leyó la minuta de la Constitución presentada por la comisión encargada de redactarla... puesta a discusión y declarada con la suficiente, hubo lugar a votar y se aprobó" (2).

Al inicio de la sesión del 5 de febrero, el Sr. Mata dió lectura a la Constitución y los secretarios anunciaron que estaba enteramente conforme al texto de los autógrafos. (3).

El caso es que la minuta presentada por Guzmán, y aprobada por el Congreso, no contenía el artículo que establecía la intervención de un jurado popular en el juicio de amparo, quedando competentes para ello, solo los tribunales federales.

La supresión del artículo referido, si bien desató polémica -- años más tarde, calificándose incluso de fraude parlamentario, es innegable y casi seguro que por distracción, fue aprobada por el Congreso; por otra parte, la alteración que hizo León Guzmán, con toda intención o sin ella, fue -- sin duda positiva, y con ello están de acuerdo los más destacados constitucionalistas mexicanos.

Emilio Rabasa, por ejemplo, expresa que la inclusión de dicho jurado "habría echado a perder la institución" del juicio de amparo, además de que su papel "no se comprende en un juicio de esta naturaleza" (4).

Por otra parte, Ignacio Burgoa considera que la omisión de Guzmán "tuvo la enorme trascendencia de salvar al juicio de amparo, consolidando

(1) ZARCO, FRANCISCO. Op. Cit. Pag. 733.

(2) Op. Cit. Pag. 956.

(3) Actas Oficiales y Minutario de Decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857. El Colegio de México. México, 1857. Pag. 632

(4) RABASA, EMILIO. Op. Cit. Pag. 238.

lo dentro de la vida jurídica de México y evitando su estruendoso fracaso" -- (1).

El juicio de amparo mexicano, introducido por la Constitución de 57 con los rasgos que aún conserva, es a tal grado importante, que ha trascendido incluso al ámbito del Derecho Internacional y ha servido de ejemplo a otros países, como Argentina y España, que han adoptado un sistema similar.

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 127.

IX.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

El largo gobierno de Porfirio Díaz, dió al país la estabilidad económica y política que no había conocido desde que logró su independencia - en 1821; sin embargo, las desigualdades económicas entre sus habitantes, esto es, el abismo existente entre las clases pudientes y los económicamente débiles fue cada vez mayor.

A principios de nuestro siglo, comienza la decadencia del régimen porfirista; se forman, por ello, varios partidos de oposición, de entre los cuales destacan el Partido Liberal Mexicano que pugnaba no sólo por cambios políticos, sino también por cambios sociales, como puede desprenderse -- del Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano lanzado en 1906, imbuido de las ideas socializadoras de los hermanos Flores Magón; así como el Partido Antirreleccionista, cuyos principios fundamentales fueron la libertad de sufragio y la no reelección, apoyándose en las ideas de Francisco I. Madero.

Madero, aunque no era partidario del recurso a las armas, e incluso no consideraba necesario que Porfirio Díaz dejara la Presidencia, la situación política de nuestro país agravada, conminó a sus seguidores, en concreto a su hermano Gustavo A. Madero, a formular lo que denominaron: "Plan de San Luis Potosí", el 5 de octubre de 1910, en el cual se señalaba el 20 de noviembre para que el pueblo tomara las armas y estallara la revolución.

El derramamiento de sangre revolucionario no principió sino un día antes, con el sacrificio de Carmen y Aquiles Serdán y, poco después, -- cundió por todo el país el movimiento revolucionario que provocó, en mayo de 1911, la renuncia de Porfirio Díaz, quien abandonó el país el día 25 del mismo mes y año.

En cumplimiento del Plan de San Luis, Madero ocupa la Presiden

cia, con Pino Suárez como Vicepresidente; el gobierno maderista fue duramente atacado por los grupos que pugnaban más por el cambio social que por el político.

En febrero de 1913, como consecuencia de lo que conocemos como "Cuartelazo de la Ciudadela", el General Victoriano Huerta pacta con la Embajada norteamericana la traición a Madero y su aprehensión, que, llevadas a cabo, le permitieron subir al poder.

El 19 de febrero del mismo año, el Gobierno de Coahuila, encabezado por Venustiano Carranza, desconoce al gobierno usurpador de Huerta e insta a seguir un movimiento "constitucionalista", basándose en el Plan de -- Guadalupe, firmado en la Hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913, -- por el cual, exigía el desconocimiento de Huerta y la restauración del orden constitucional.

Consumado su triunfo en 1914, Carranza ocupa la Presidencia y, en 1916, propone la reunión de un Congreso Constituyente, tendiente a reformar la Constitución de 1857, o bien a expedir una nueva.

En base al Decreto reformatorio del Plan de Guadalupe, de septiembre de 1916, se convoca a elecciones para integrar un Constituyente que se formaría con representantes de las entidades federativas, y que no podría ocuparse de otro asunto que no fuera el "Proyecto de Constitución reformada" presentado por el Jefe del Ejecutivo, debiendo además desempeñar su función -- en menos de dos meses.

El Congreso se instaló en la ciudad de Querétaro, e inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916; el Proyecto de Carranza fue presentado el día 30 del mismo mes y año iniciándose, acto seguido, su discusión.

El Proyecto de Carranza no contenía las reformas sociales que

en materia laboral y agraria fueron aprobadas finalmente. Su introducción -- es obra original de la Asamblea Constituyente de Querétaro, que consideró que la resolución de tales problemas, debía partir de la Norma Suprema.

El rasgo fundamental de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 1º de mayo del mismo año, es su contenido social; los Constituyentes se alejaron de la tendencia individualista y expedieron un documento que ha merecido ser llamado "la Primera Constitución Político-Social del mundo" (1).

En 1917 surge auténticamente en México el constitucionalismo - social, consagrándose de manera expresa en la Norma Fundamental garantías ten dientes a combatir las desigualdades sociales y económicas de obreros y campesi nos, a través de los artículos 27 y 123 constitucionales.

En cuanto a la regulación de la función jurisdiccional por el Constituyente de Querétaro, haremos referencia al texto original, en sus line amientos generales, al igual que a sus reformas más importantes, ya que la exposición sistemática de este tema es el objeto de los próximos y últimos ca pítulos de este ensayo monográfico.

1.- Estructura y competencias del Organo Judicial.

El artículo 94 del texto original de la Carta Magna aprobada - el 5 de febrero de 1917, hace recaer el ejercicio del "Poder Judicial de la - Federación" en:

- a.- Suprema Corte de Justicia.
- b.- Tribunales de Circuito.
- c.- Tribunales de Distrito

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de on ce Ministros y funcionaría siempre en Pleno, tomando sus resoluciones a mayo

(1) Así la ha denominado ALBERTO TRUEBA URBINA en su libro titulado: La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Editorial Porrúa, México, -- 1971.

ría absoluta de votos.

Se previó la inamovilidad de estos funcionarios, pero sólo a partir de 1923; los períodos anteriores a dicho año tuvieron dos y cuatro --- años de duración, respectivamente.

Al artículo 94 han recaído varias reformas. En 1928 se habla ya de Juzgados, no de Tribunales de Distrito; el número de Ministros de la Suprema Corte aumenta a 16 y se establece que, además de funcionar en pleno, lo haría dividida en tres Salas de cinco ministros cada una (1).

En 1934, el artículo se reforma aumentando a 21 el número de miembros del Máximo Tribunal, incorporando así una cuarta Sala. En la misma fecha se dió también un cambio importante respecto a la inamovilidad de los funcionarios judiciales, pues se establece que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, sólo durarían en sus encargos seis años (2).

Una nueva reforma en el año de 1944, suprime el párrafo que señalaba el período de 6 años en los puestos judiciales, estableciéndose que los funcionarios mencionados "podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo juicio de responsabilidad correspondiente" (3).

En 1951 se incorporan a la Corte cinco Ministros supernumerarios, por disposición constitucional, mismos que en ningún caso integrarían el Pleno; sus atribuciones, así como las de los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, se regirían por lo dispuesto por la Constitución y las leyes emanadas de ella (4). Se crearon así mismo, por dicha reforma que entró en

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación: 20 agosto de 1928.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación: 15 de diciembre de 1934.

(3) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación: 21 de septiembre de 1944.

(4) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación: 19 de febrero de 1951.

vigor en mayo de 1951 los Tribunales Colegiados en materia de amparo, con el objeto de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo en los casos que se consideraron de menor importancia.

Varios puntos del artículo 94 constitucional fueron modificados en 1967; desde entonces el Poder Judicial de la Federación se integra por Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito: Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación y Juzgados de Distrito y se reitera el principio de inamovilidad para los Ministros de la Corte.

La reforma de 1967 hace una adición importante, que indica: -- "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación." (1).

Con esta reforma se da fundamento y fuerza constitucional al criterio interpretativo de los Tribunales Federales, consagrándoseles, expresamente, como defensores y guardianes de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de los órganos estatales, aunque dicho carácter ya lo tuvieron por virtud del juicio de amparo; se reconoce con ello, de manera especial, la facultad de la autoridad jurisdiccional para ejercitar el control de la constitucionalidad de las leyes, sin que ello signifique una intromisión de la función legislativa, ya que la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte del Órgano Judicial no trae aparejada su derogación o modificación, sino que sólo es aplicable al caso concreto, en cumplimiento del principio de relatividad de sus sentencias.

Finalmente, el artículo que nos ocupa sufrió una modificación

(1) Reforma publicada Diario Oficial de 25 de octubre de 1967.

en 1982, misma que responde a la que recayó al Título Cuarto de la propia --- Constitución, referente a las causas y procedimientos para fincar la responsa**bi**lidad en los servidores públicos; los Ministros de la Suprema Corte, sólo - podrán ser privados de sus puestos en los términos de dicho Título Cuarto (1).

El artículo 95 constitucional, señala los requisitos para ser - Ministro de la Suprema Corte de Justicia. El texto original de este precep- to exigía, además de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejerci- cio de sus derechos, título profesional de abogado, buena reputación y resi- dencia mínima de cinco años en el país antes de su designación, la edad de -- 35 años.

Por reforma de diciembre de 1934 se limita la edad que deben - tener los Ministros, quienes no deben ser mayores de 65 años ni menores de 35 "el día de la elección"; así mismo, se aclara que el título profesional de -- abogado, debe ser expedido por autoridad o corporación legalmente facultada - para ello y su antigüedad debe ser de 5 años como mínimo. (2)

El sistema de designación de los Ministros de la Suprema Corte, de conformidad con el texto originalmente aprobado del artículo 96, era por - elección, llevada a cabo por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, requiriéndose la mayoría absoluta de los votos, con un quórum mí- nimo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; los candidatos eran propuestos por cada una de las legislaturas estatales.

Sin embargo, a partir de la reforma publicada en el Diario Ofi- cial de la Federación de 20 de agosto de 1928, el nombramiento de los Minis- tros de la Suprema Corte corre a cargo del Ejecutivo con la aprobación de la Cámara de Senadores.

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre - de 1982.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de 15 de diciembre de 1934.

Por lo que respecta al artículo 97, originalmente señalaba que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarían cuatro años en sus funciones; su nombramiento correspondía y corresponde a la Suprema Corte, la cual puede también removerlos, cambiarlos de lugar, vigilar su conducta y auxiliarlos; se otorgan, además, a la Suprema Corte, facultades de investigación, no jurisdiccionales, para "averiguar la conducta de algún juez o magistrado, o algún hecho o hechos que constituyan violación a una garantía individual o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal".

Por último, la protesta de los Ministros de la Corte se efectuaba, de acuerdo al texto original, ante el Congreso de la Unión.

A este artículo han recaído varias reformas.

a).- En 1928, se suprime el párrafo que señalaba cuatro años como término para la función de los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. La protesta de los Ministros se realiza, desde entonces, ante el Senado, o la Comisión Permanente en los recesos de aquel, en virtud de que ya no es el Congreso de la Unión el que los elige, sino el Ejecutivo, con aprobación del Senado. (1).

b).- En 1940, se establece que la Corte, así como los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito nombrarán y removerán a sus secretarios y demás empleados pero ya no libremente, sino "con estricta observancia de la ley respectiva" (2).

c).- El primer párrafo del artículo 97, se reforma en 1951 en el sentido de que los Magistrados y Jueces federales durarán en sus cargos cuatro años "al término de los cuales, si fueran reelectos o promovidos a cargos

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de 11 de septiembre de 1940.

superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en cuanto observen mala -- conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo juicio de responsabilidad correspondiente"; (1).

d).- En 1992, respecto a la responsabilidad, el artículo se -- reforma remitiendo al Título Cuarto de la Constitución, modificado substan- cialmente en esa fecha (2).

e).- El artículo 97, cabe señalar que fue adicionado en di- ciembre de 1977, para facultar a la Suprema Corte para practicar, "de oficio", la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto -- público "pero sólo en los casos en que a su juicio pueda ponerse en duda la -- legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órga- nos competentes", actividad que como ya indicamos, no es en absoluto de carác- ter jurisdiccional, sino político-administrativa (3).

En cuanto a las faltas absolutas y temporales de los miembros del máximo Tribunal, en un principio eran resueltas por el órgano que los ha- bía electo: el Congreso de la Unión, al cual correspondía también calificar -- las renunciaciones de dichos funcionarios, ya que, era también ante el Congreso -- que protestaban el fiel desempeño de su encargo.

La reforma de 1928 en el sistema de designación de estos servi- dores, trajo como consecuencia que se modificara el procedimiento de sustitu- ción de los Ministros; en él ahora intervienen el Presidente de la República y la Cámara de Senadores (o la Comisión Permanente en sus recesos) nombrando un Ministro provisional, en caso de faltas absolutas, de acuerdo con el sis-

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 19 de febrero de 1951.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982.

(3) Reforma publicada en Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977

tema adoptado por el artículo 94 (1).

Las faltas temporales, menores de un mes, son suplidas por los Ministros supernumerarios, de conformidad con las reformas publicadas el 19 - de febrero de 1951 y el 25 de octubre de 1967, en el Diario Oficial de la Federación.

De igual manera, la calificación de las renunciaciones y aprobación de licencias de los Ministros, se realizaba por el Congreso de la Unión y -- ahora corresponde al Ejecutivo con aprobación del Senado, por virtud de la reforma de 1928; a partir de 1967 (2) ninguna licencia puede exceder de 2 años.

Las atribuciones de la Suprema Corte son, en esencia, las que señaló la Constitución de 57, que reitera el texto vigente, con algunas va- - riantes respecto al original sobre sus competencias, haremos el análisis en - capítulo posterior.

Por último, cabe añadir que el Constituyente de 17 previó, en el párrafo final del artículo 104 original, un recurso de súplica, procedente ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia de juicios federales, mismo que fue suprimido por reforma publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934.

2.- Facultades jurisdiccionales del Organismo Ejecutivo.

La introducción a nivel constitucional del reconocimiento de - las garantías sociales fue, como ya indicamos, otra distinguida de la Asam- - blea Constituyente de Querétaro.

El texto constitucional original, sólo preveía en materia labo - ral, la existencia de una autoridad jurisdiccional, dentro de la esfera del -

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 20 de agosto de 1928

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de 25 de octubre de 1967.

Ejecutivo; tal es el origen de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a que hace referencia la Fracción XX del artículo 123 que a su letra dice:

"XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del GOBIERNO".

El texto original de nuestra Carta Magna de 1917 no hace mención de una autoridad jurisdiccional en materia agraria; tampoco prevé la existencia de tribunales administrativos, dependientes, al menos formalmente, de la esfera del Ejecutivo; estos tribunales especializados se incluyeron en el texto fundamental gracias a reformas posteriores.

Por reforma de fecha 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, se adiciona al artículo 123 el apartado B, creándose, así, de conformidad con la Fracción XII de dicho apartado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado, según lo prevenga la ley reglamentaria, al que se someterían los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores al servicio del Estado.

Los conflictos entre el Organismo Judicial Federal y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Hasta 1946 se introduce en la Constitución la noción de "tribunales administrativos" por la adición de un párrafo a la Fracción I del artículo 104 que expresaba:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra LAS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LEY FEDERAL, SIEMPRE QUE DICHOS TRIBUNALES ESTEN DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS." (1).

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946.

A partir de 1967, se modifica el segundo párrafo agregado a la Fracción I del artículo 104 en 1946, y se aumentan dos más, autorizando a las Leyes federales para instituir TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO do tados de plena AUTONOMIA para dictar sus fallos, encargados de dirimir las -- controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o el -- Distrito Federal y sus particulares (1).

Finalmente, por virtud de la reforma constitucional aprobada - en 1987, a los artículos 104-I y 73 de la Ley Fundamental, la creación y funcionamiento de tribunales administrativos pasa a formar parte de la Fracción XXIX-H del artículo 73 como facultad del Congreso de la Unión para expedir -- las leyes necesarias para el establecimiento de tales organismos jurisdiccionales.

Por otra parte, en materia agraria, el Constituyente consideró "incorporada" al texto de la Constitución, la ley de la materia de 1915, misma que enumeraba las autoridades agrarias. Sin embargo, por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, el artículo 27 fue reformado en varios puntos; así, la Fracción XI de dicho artículo, adicionada junto con otras en esa fecha, señala al Presidente de la República como la máxima autoridad en materia agraria, inclu so en materia contenciosa.

3.- Fueros especiales.

De manera análoga al texto de la Constitución de 1857, el artículo 13 de la Constitución vigente mantiene la prohibición de fueros especiales, con la excepción del militar, con las modalidades que el mismo precepto determina.

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 25 de octubre de 1967.

4.- Facultades jurisdiccionales del Organó Legislativo.

Se establece, según la redacción original del artículo 60 de la Constitución de 1917, que las Cámaras calificarán las elecciones de sus miembros y resolverán las dudas que hubiere sobre ellas; su resolución será definitiva e inatacable.

Este artículo ha sido reformado en diciembre de 1977 y en el año de 1981 (1), en el sentido de plantear con más detalle el procedimiento a seguir y la integración del Colegio electoral. A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, se introduce a la Constitución el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio electoral de la Cámara de Diputados; pero, la intervención del Máximo Tribunal no es decisiva, pues sólo puede producir una nueva resolución del Colegio Electoral, la cual sí será definitiva.

En virtud de la reforma al artículo 60 constitucional publicada en el Diario Oficial de 15 de diciembre de 1986, reglamentado ahora por el Código Federal Electoral (publicado el 12 de febrero de 1987), se estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver los recursos de apelación y queja que se presenten en relación a las elecciones federales, conservando, sin embargo, el Colegio Electoral la facultad de decir la última palabra.

Por lo que respecta a los juicios de responsabilidad de altos servidores públicos, la intervención de ambas cámaras del Congreso se prevé, en el texto original, de manera análoga a las Constituciones que con anterioridad rigieron políticamente a nuestro país.

El procedimiento varía de acuerdo a la falta del funcionario -

(1) Reforma publicada en Diario Oficial de 22 de abril de 1981

en cuestión. En delitos comunes conocería la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado; la declaración de este cuerpo, vertida en sentido afirmativo, -- conduce a la separación del cargo para el funcionario, poniéndolo a disposi- -- ción de tribunales comunes (art. 74 V). Esta Fracción fue reformada en di- -- ciembre de 1982, al mismo tiempo que el Título Cuarto referente a la responsa- bilidad de los servidores públicos, como se comentará en su oportunidad.

En delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de repre- -- sentantes, corresponde al Senado, de conformidad con el texto original del ar- tículo 76 Fracción VII, erigirse en Gran Jurado para declarar la culpabilidad del acusado o su absolución. A partir de 1982, ésta fracción fue reformada, considerándose facultad exclusiva del Senado erigirse en "Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los ser- vidores públicos..."

Las causas de procedencia del juicio político y de responsabi- lidad, así como los funcionarios sujetos a este procedimiento, se encuentran especificados en los artículos 108 a 114 de la Constitución, mismos que fue- ron reformados en bloque en 1982, quedando como actualmente aparecen en la -- Ley Suprema vigente.

5.- Control de constitucionalidad.

Tal y como lo especifica la Constitución de 1857 el Congreso - de 1916-17 volvió a conservar el control jurisdiccional de la constitucional- lidad, a través de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, sobre los cuales haremos referencia en capítulo posterior.

El segundo de los preceptos citados, que consagra los princi- -- pios rectores del Juicio de Amparo, ha sido modificado en repetidas ocasiones, incluyendo principios relativos a la materia de trabajo, administrativa y - - agraria.

CAPITULO CUARTO

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN NUESTRA CONSTITUCION VIGENTE

I.- CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL FLEXIBLE DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

El constitucionalismo mexicano adoptó, desde sus inicios, la "División de Poderes", aunque no con el carácter rígido y absoluto de su interpretación original. En el capítulo precedente pueden, incluso, encontrarse algunos ejemplos de las excepciones que, en relación a la competencia jurisdiccional, han recaído a dicho principio en nuestros Textos Fundamentales del siglo XIX; gran parte de la doctrina mexicana ha aceptado, igualmente -- tal flexibilidad; así nos lo demuestran estudios del siglo pasado durante la vigencia de la Constitución de 1857, lo mismo que autores contemporáneos.

En efecto, en uno de sus votos, cuando fuera Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio Vallarta escribió que la "...división de poderes...si bien universalmente aceptada en los pueblos cultos, no está trazada tan matemáticamente que se perciban a primera vista y con exactitud los límites de cada poder..." agregando que "...razones de tanto peso como las -- que esa división crearon, vienen exigiendo que á veces un poder ejerza atribuciones que á otro corresponden" (1).

Por otra parte, Mariano Coronado estuvo de acuerdo en considerar que "la división de poderes no es absoluta, de tal manera que jamás ejerza el uno atribuciones propias de otro; la Constitución, apoyada en la necesi

(1) VALLARTA IGNACIO L. Obras Completas. Votos. Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 1980. Tomo I. Pag 220.

dad ó en la conveniencia, determina algunas excepciones..." (1).

El texto vigente de nuestra Carta Magna consagra, igualmente, la división de poderes en el artículo 49, admitiendo su flexibilidad; de tal manera que así como el propio artículo señala dos excepciones al principio, contemplando la posibilidad de otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los supuestos previstos por los artículos 29 y 131 constitucionales, a lo largo del Texto Supremo encontramos, expresamente consagradas, muchas excepciones más.

Esta circunstancia ha llevado a opinar al constitucionalista Miguel Lanz Duret, que en nuestro Derecho Constitucional "...no existe el régimen de separación de poderes" (2); afirmación que, si bien en principio parece muy radical, tal impresión desaparece si consideramos que dicho concepto ha evolucionado a tal grado que hoy se habla, más que de separación o división de poderes, de distribución, colaboración y control recíproco de las funciones estatales entre diversos órganos, como ha quedado precisado en el capítulo primero de este ensayo.

De esta manera, el propio Lanz Duret, refiriéndose al régimen constitucional mexicano, añade que "...en nuestro gobierno los tres órganos -- del Estado o Poderes, como los designa la Constitución, no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los -- otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno." (3).

(1) CORONADO, MARIANO. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. U.N.A.M. Tercera edición. México, 1977. Pag 131.

(2) LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Cía. Editorial Continental, S.A. Quinta edición. México, 1972. Pag. 105.

(3) IDEM.

Estamos de acuerdo en considerar que el hecho de que un órgano determinado realice funciones que formalmente no corresponden a su esfera competencial, no desvirtúa el principio de la necesaria distribución orgánica de las tareas estatales, pero siempre y cuando las excepciones estén previstas - de manera clara por la propia Constitución y las leyes; no lesionen los principios que han de regir el ejercicio de la función que materialmente desempeñan y no constituyan un obstáculo para la realización de los fines que está - destinada a cumplir para la consecución de un Estado de Derecho, organización que, a decir de Briseño Sierra, ha de estar "...sujeta a normas expresas que distribuyen las funciones públicas creando esferas de competencia para los órganos legitimados como autoridades. Lo que éstos órganos realicen ha de fundarse en sus respectivas competencias y responder a los fines de la correspondiente función." (1).

Por lo que respecta a la función jurisdiccional, en el Estado Mexicano existen varias excepciones en cuanto a su ejercicio, ya que éste no - corresponde en exclusiva al Órgano Judicial y aunque éste también realiza actividades que pueden considerarse materialmente administrativas, lo hace en - un ámbito mucho más reducido si lo comparamos con las atribuciones jurisdic- cionales que ejercitan los órganos políticos.

En efecto, de conformidad con el texto vigente de nuestra Carta Magna, la función jurisdiccional es ejercitada no sólo por el Órgano Judicial, el cual conserva la supremacía por lo que a dicha función se refiere, - sino también por los Órganos Ejecutivo y Legislativo en determinados casos y por diversas razones.

Por cuanto que, a pesar de estas excepciones, el Judicial mantiene la supremacía en el campo jurisdiccional, gracias a su posición como --

(1) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. El Proceso Administrativo. Revista de la Facultad de Derecho de México. Enero-Marzo, 1967. Tomo XVII, #65. Pag. 184.

guardián de la Constitución a través del Juicio de Amparo, reservamos su tratamiento para el siguiente y último capítulo; nos interesa, ahora, analizar - en qué casos, conforme al régimen constitucional vigente, los órganos políticos realizan funciones de naturaleza jurisdiccional, tratando de encuadrar jurídicamente su ejercicio para poder comprobar si, en realidad, tales excepciones contribuyen no sólo al correcto funcionamiento del Estado, sino a la salvaguarda de las garantías que corresponden tanto a juzgadores como a justiciables.

II.- FACULTADES JURISDICCIONALES DEL ORGANO EJECUTIVO.

Como ha quedado asentado en el capítulo precedente, el texto-- original aprobado por el Constituyente de 1917, contemplaba la existencia de autoridades jurisdiccionales en la esfera del Ejecutivo, únicamente en materia laboral, con motivo del cambio de orientación en la Constitución, que de política pasó a ser social; la introducción de otras facultades de esta índole, a nivel constitucional, en la esfera administrativa, fue producto de reformas posteriores que, en algunos casos, se produjeron para dar fundamento -- constitucional a tribunales administrativos ya creados.

Conforme a la Constitución vigente, se incluyen dentro de la esfera competencial del Organo Ejecutivo, a nivel federal, las siguientes materias:

- 1.- Competencia jurisdiccional en materia contencioso administrativa.
- 2.- Competencia jurisdiccional en materia laboral.
- 3.- Competencia jurisdiccional en materia agraria.
- 4.- Competencia jurisdiccional relativa al fuero militar.
- 5.- Competencia en materia de protección al consumidor.

1.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANO EJECUTIVO EN MATERIA CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA.

Habrá que definir, en principio, qué debemos entender por contencioso administrativo. En un sentido amplio, podemos decir que se trata de un litigio originado por el actuar de la Administración Pública, como tal, que un particular o, en determinados casos, la propia Administración, entien de lesivo a sus intereses y es resuelto por una instancia jurisdiccional del Estado.

Es conveniente aclarar que no toda solución de controversias entre el particular y la Administración supone el ejercicio de la función ju

jurisdiccional. Tenemos, así, el caso del recurso administrativo, considerado como una "...defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que la revoque, anule o reforme." -- (1).

La resolución derivada de la interposición de un recurso administrativo es, a no dudarlo, un acto de carácter administrativo y no jurisdiccional, ya que la propia administración, a la vez que parte interesada, es -- quien decide la controversia, esto es, no existe una relación triangular que coloque a las partes ante un tercero imparcial, sino que se presenta como -- una relación jurídica vertical entre el particular afectado y la Administración, correspondiendo a esta última la resolución del conflicto, en forma autocompositiva.

Esta especie de "control" de la administración, resulta, sin embargo, insuficiente para proteger al particular ya que, por regla general, la administración mantiene sus resoluciones, esto es, y atendiendo a la autorizada opinión de Fix Zamudio, "...la actitud autodefensista..es la que predomina en la práctica administrativa mexicana" (2).

Con ello, el recurso administrativo tiene sólo la importancia de permitir que la Administración enmiende su error si el acto impugnado carece de legalidad por no ajustarse a los preceptos de Derecho objetivo, o bien, carece de oportunidad, por no ser conveniente en función del interés público.

Tomando en consideración que la revisión que la Administración hace de sus actos no tiene carácter jurisdiccional, debemos entender al con--

(1) SERRA ROJAS, ANDRES. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Octava edición. México, 1977. Tomo II. Pag. 481.

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Op. Cit. Pag. 42.

tencioso administrativo en un sentido material, como el conflicto que surge - entre un particular y la Administración Pública por virtud de un acto de ésta, que el particular considera lesivo a sus intereses, o que afecte los intereses de la propia Administración, mismo que es resuelto de manera imparcial -- por un Tribunal.

Así, expresa Nava Negrete, "...el contencioso administrativo - aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la - Administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales. Luego es juicio y contienda administrativa, defensa de los derechos e intereses de los particulares y control jurisdiccional de los actos administrativos. De él conoce *latu sensu* la jurisdicción administrativa, sean tribunales administrativos o poder judicial." (1).

De acuerdo con esto, son elementos fundamentales para configurar el contencioso administrativo:

A.- Las partes. Los sujetos que intervienen en el contencioso administrativo, que son siempre:

1) La Administración Pública, actuando como tal, como órgano del poder público.

2) El particular o administrado, que puede ser persona física o moral, cuyos intereses se vean afectados de manera personal y directa por un acto de la Administración.

Ambas partes pueden actuar como demandante o demandado, según el caso, aunque en la mayoría de las controversias el administrado funge como parte actora en el juicio. La autoridad administrativa también puede demandar la nulidad de una resolución administrativa que lesiona sus intereses; -- nuestro Código Fiscal de la Federación vigente contempla esta posibilidad en

(1) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1959. Pag. 116.

sus artículos 198 y 207.

También existe la posibilidad de intervención de terceros en el juicio, esto es, personas que aleguen "...un interés paralelo al del actor o del demandado (mantener o anular un acto administrativo) o bien que demanden algo independiente como acontece con el tercero excluyente de dominio o de preferencia." (1).

B.- Acto administrativo. El origen de la contienda en este caso, su objeto, debe ser un acto de carácter administrativo efectuado por la Administración Pública, pues es de hacer notar que el control del contencioso administrativo no abarca los actos de naturaleza administrativa realizados por los órganos Legislativo y Judicial, esto es, comprende únicamente actos formalmente administrativos.

El acto a que hacemos referencia debe reunir caracteres especiales, mismos que resume Gabino Fraga en dos puntos:

1) Que tenga el carácter de definitivo respecto a la Administración, esto es, que se haya agotado la vía administrativa, salvo excepciones previstas por la ley.

2) Debe además, "...ser dictado en uso de una facultad de la administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional de la autoridad" (2).

Nava Negrete agrega, que dicho acto "ha de ser violatorio de los derechos o intereses legales administrativos de los particulares o de la administración pública" (3) al menos presuntamente, precisamos.

(1) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. Cit. Pag. 149.

(2) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Op. Cit. Pag. 445

(3) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. Cit. Pag. 161.

C.- Organo Jurisdiccional.- La autoridad competente para resolver la cuestión planteada en el contencioso administrativo, según hemos dicho, puede ser: un tribunal ordinario, uno especializado en materia administrativa dentro del sistema judicial, o actuando formalmente dentro de la esfera administrativa, independiente de ambos o mixto, conforme al sistema que se adopte para su organización.

Tenemos, así, que una porción de la función jurisdiccional del Estado, en razón de la materia, es la llamada jurisdicción administrativa que, como afirma Fix Zamudio, "...constituye un sector de esta función esencial -- del Estado, como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia, y con independencia del órgano público que ejercita la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en la -- realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales, ya sean que formen o no parte del departamento judicial" (1).

Tratándose de la solución jurisdiccional, de las cuestiones de derecho en que se encuentra implicada la Administración Pública, como tal, al principio de "división de poderes" recaen diversas interpretaciones, las cuales se sintetizan, como indicamos con anterioridad, en dos sistemas clásicos: el francés o administrativista, fincado en la prohibición expresa del Organo Judicial de interferir en los asuntos de la administración, que sostiene la necesidad de que funcionen tribunales especializados fuera de la órbita e influencia del Judicial; y el anglosajón o judicialista conforme al cual, la solución de las controversias en que la administración es parte, corresponde a los tribunales ordinarios, ya que la existencia de tribunales fuera de la ór-

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa...Op. Cit. Pag. 55

bita del Organó Judicial rompe con la unidad de dicho órgano y, por tanto, -- con el principio de la división de poderes.

Las razones que en la actualidad justifican, a decir de los -- partidarios del sistema administrativista, el funcionamiento de tribunales -- formalmente encuadrados fuera del Organó Judicial y dentro del Ejecutivo, se deducen principalmente de los elementos esenciales del contencioso administra tivo, y entre ellas podemos mencionar las siguientes:

a.- La Administración Pública es parte en el litigio, ya que invariablemente un acto de ésta es el que ha provocado la contienda y, como -- órgano de poder y representante del interés público, es indudable que ha de -- gozar de algún privilegio. Por tanto, se justifica el establecimiento de -- una "jurisdicción extraordinaria", como la llama Bielsa, "...más que en favor de los administrados a título personal, en favor de la Administración Públi-- ca, pues se trata de mantener el imperio de la legalidad, pero ante tribuna-- les especiales o mediante procedimientos especiales que no sean los de dere-- cho privado, porque la Administración goza de ciertos privilegios que determi-- nan un control distinto." (1)

b.- Especialización de los Juzgadores. El juez en materia ad ministrativa, se dice, debe tener un conocimiento profundo no sólo de las pe-- culiaridades técnicas que operan en la Administración Pública, sino también -- de sus implicaciones de carácter político, ya que habrá de compaginar ambos -- aspectos; se ha considerado así que "...los jueces que formlamente integran la Administración, en el seno mismo de ella, si bien con autonomía orgánica y -- funcional, tienen un contacto más directo con los problemas que a la Adminis-- tración interesan, que los conocen mejor y que pueden convertirse por ello en

(1) BIELSA RAFAEL. Citado por BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. El Proceso Administra tivo. Op. Cit. Pag. 196.

jueces más eficientes por su más adecuada preparación..." (1).

No obstante, el hecho de estar adscritos a la propia administración no da, automáticamente, la especialización a los juzgadores en esa materia; la afirmación de que "el funcionario judicial no tiene preparación ni técnica administrativa para juzgar actos administrativos, es argumento anacrónico en nuestros días" (2) según opina Nava Negrete; y en efecto, el grado de aptitud y especialización del juez, e incluso de todos los integrantes de un tribunal, no se adquiere por su adscripción "formal" a un órgano u otro; la solución puede encontrarse en la forma de designación y requisitos que se exijan para desempeñar tal función; el mismo Nava Negrete se pronuncia a favor del establecimiento de una carrera judicial también en esta rama (3).

c.- Procedimiento. Derivado también del carácter de órgano de poder de la Administración Pública, el proceso que se sigue para la solución de los conflictos en que ésta es parte, tiene un carácter especial en relación al procedimiento en materia civil, sobre todo por la naturaleza pública de los intereses que representa la administración. Por esta razón, el procedimiento en materia administrativa debe ser más rápido, más flexible, eliminando las formalidades que caracterizan al proceso civil.

Sin embargo, el interés público también puede quedar garantizado por tribunales judiciales; tal es el caso del principal ejemplo del sistema judicialista: la Suprema Corte de los Estados Unidos de América; y por lo que se refiere al procedimiento, será tarea legislativa precisar sus lineamientos en búsqueda de las mejores soluciones en torno a la celeridad que se requiere del mismo en el contencioso administrativo, lo cual puede lograrse -

(1) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. Op. Cit. Pag. 147.

(2) NAVA NEGRETE. Op. Cit. Pag. 165.

(3) Op. Cit. Pag. 166.

en cualquiera de los sistemas existentes.

d.- A través de tribunales especializados en materia contencioso administrativa se puede lograr "...un mayor desenvolvimiento y precisión de los conceptos y jurisprudencia en el campo de la justicia administrativa." (1).

Este argumento encuentra un gran apoyo en el ejemplo característico del Consejo de Estado Francés, pues a través de su jurisprudencia, el Derecho Administrativo de dicho país ha logrado un grado de desarrollo excepcional.

No obstante todo lo anterior; la adopción del sistema más conveniente para la solución de las cuestiones de carácter contencioso administrativo, no ha de depender de las excelencias o defectos de uno u otro, sino de que "...su aplicación acomode a la realidad legislativa y administrativa de cada país..." como certeramente afirma Nava Negrete (2), agregando que "el proceso de adaptación será difícil, pero menos lo será si el sistema que se siga satisface y garantiza los anhelos de justicia del medio en que vaya a operar." (3).

De esta manera, a la cuestión de la competencia jurisdiccional en materia contencioso administrativa, se han dado distintas soluciones a través de la historia y tradición jurídica de nuestro país.

En la centuria pasada, predominó el sistema judicialista, exceptuando escasos antecedentes como el Consejo de Estado de Lares y algunos otros que han quedado precisados en el capítulo precedente.

Es hasta el presente siglo que aparece y funciona efectivamen-

(1) CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales del Contencioso Administrativo en México. En Op. Cit. Pag. 182.

(2) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. Cit. Pag. 167.

(3) IDEM.

te en México un sistema de "jurisdicción administrativa" fuera del Órgano Judicial, aunque con las características y modalidades propias de nuestra tradición jurídica, conforme a la cual ha evolucionado y continúa desarrollándose favorablemente.

La promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, trajo como consecuencia la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el 1° de enero de 1937, mismo que en sus inicios fue un órgano de competencia jurisdiccional delegada, pues sus fallos se dictaban en representación del Órgano Ejecutivo, lo cual, se dijo, no implicaba ataque al principio de la separación de poderes "supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos." (1).

No obstante, el funcionamiento de tales tribunales fuera de la órbita del Órgano Judicial, no estaba previsto en ese tiempo por la Constitución, lo cual provocó fuertes polémicas en torno a la naturaleza y constitucionalidad de dicho organismo, pues además de la carencia de fundamento constitucional, parte de la doctrina señalaba una serie de objeciones a su establecimiento.

La reforma constitucional al artículo 104 Fracción I, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946, dió por fin fundamento, aunque en forma indirecta, a los "tribunales administrativos" creados diez años antes al margen de la Ley Suprema, otorgando efectos jurídicos a las resoluciones de dichos tribunales, siempre que estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

La reforma constitucional de 1968 al mismo artículo 104 Fracción I, otorga expresamente el carácter de tribunales a aquéllos creados por Ley Federal para la resolución de los conflictos entre la administración y --

(1) Exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley de Justicia Fiscal Citada por FIX ZAMUDIO. Introducción a la Justicia...Op. Cit. Pag. 59, Nota 108

los administrados; se establece además, conforme al artículo 107 Constitucional, Fracción V inciso b), el amparo de una sola instancia contra las resoluciones de dichos tribunales, dejando por tanto de considerarlas como actos -- formalmente administrativos y reconociendo así para efectos del Juicio de Amparo, "...la naturaleza judicial de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía", según opina Fix Zamudio (1).

En 1987, como resultado de la reforma judicial promovida por el Ejecutivo y que entrará en vigor el 15 de enero de 1988 (2), se modificó el artículo 104 Fracción I de la Constitución, derogándose sus párrafos segundo, tercero y cuarto. El contenido del párrafo segundo, pasa, así, a formar parte del artículo 73, adicionado al efecto en la fracción XXIX-H, para atribuir de esta manera al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver con troversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares.

La ubicación del fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso administrativo en el artículo 104, no era, ciertamente, la adecuada, máxime que se pretende otorgar a dichos organismos jurisdiccionales autonomía absoluta aún respecto del Órgano Judicial, por lo que prever su establecimiento en el Capítulo Cuarto, relativo al "Poder Judicial", no era la solución más acertada; si bien se encuentra mejor ubicada esta cuestión en el artículo 73, aún consideramos que debería incluirse en un título especial de la Norma Constitucional, como sucede con las Juntas y Tribunales en materia de trabajo, o bien, incluirse dentro del título de Prevenciones Generales, si

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa...Op. Cit. Pag. 85.

(2) Publicada en Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987.

es que se quiere considerar a los citados Tribunales formalmente autónomos e independientes de cualquier órgano del poder.

Por lo que respecta a los párrafos tercero y cuarto del artículo 104, con similar contenido pasaron a formar parte de la Fracción I-B del mismo artículo 104 constitucional, para el efecto de que los Tribunales de la Federación, ya no la Suprema Corte de Justicia, conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo. Este recurso se otorga a los órganos del Estado para impugnar las resoluciones que, a su juicio, implican -- problemas de control de legalidad, ya que no pueden iniciar juicio de amparo; se trata, por tanto, de una especie de "amparo" disfrazado con la denominación de recurso y que, por virtud de las reformas que entrarán en vigor en -- enero de 1988, que recayeron a la Constitución respecto de la competencia de -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasará a ser resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, que ven extendida considerablemente su esfera competencial, como lo comentaremos en la parte final del presente ensayo.

Por otra parte, señalamos ya que doctrinalmente se produjeron diversas objeciones en torno a la constitucionalidad de los tribunales de la administración, entre las que sobresalen:

a.- Se dijo que su funcionamiento rompe con el principio de -- "separación de poderes" consagrado por el artículo 49 Constitucional, pues el Ejecutivo está asumiendo funciones que no le corresponden, reuniéndose dos poderes en una persona; esta opinión fue sustentada principalmente por Ignacio -- Vallarta y Jacinto Pallares; el primero de ellos, sostuvo que "...la existencia de esa clase de tribunales haría que tanto el poder judicial como el ejecutivo recayeran en la misma persona, o sea en el presidente de la República." (1).

(1) VALLARTA, Citado por CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales...Op. Cit. -- Pag. 186.

Este es el principal argumento que postulan los partidarios -- del sistema judicialista; sin embargo, como aclara Nava Negrete, "...ni la jurisdicción única del sistema judicial ni los tribunales administrativos enmarcados en el Poder Ejecutivo, rompen con el equilibrio de poderes porque precisamente ellos son soluciones dadas a él..." (1); por otra parte, que la solución de las controversias contencioso administrativas corresponda a un órgano o a otro no es ya el punto más relevante si nos encontramos ante juzgadores - autónomos que puedan decidir con independencia e imparcialidad.

En este sentido, afirma Carrillo Flores, "...Es evidente que si los jueces son autónomos, si no guardan vinculación alguna con las personas - encargadas de la dirección de los negocios públicos, no se puede decir que es tén reunidos en una sola persona o corporación dos o más poderes por el hecho de que se les adscriba al Ejecutivo o al Judicial." (2).

b.- También se consideró que el conocimiento por parte del -- Ejecutivo del contencioso administrativo iba en contra del artículo 16 Constitucional, en tanto que éste se ocupa de la "autoridad competente que funde y motive la causa legal de todo procedimiento", en este caso se estarían confundiendo, a decir de Vallarta, los ámbitos competenciales de los órganos del Estado (3).

Es importante añadir que autoridad competente es "aquella que está facultada expresamente por la ley para dictar o ejecutar cualquier acto" (4); de acuerdo con esto, no se viola el artículo 16 si la autoridad administrativa está facultada para ejercer, en determinadas condiciones, la función

(1) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. Cit. Pag. 165.

(2) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración...Op. - Cit. Pag. 177.

(3) VALLARTA, IGNACIO L. Votos...Op. Cit. Tomo II, Pag. 141.

(4) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, -- S.A. Cuarta edición. México, 1965. Pag. 263.

jurisdiccional, siempre y cuando tales atribuciones se encuentren precisadas por la ley y contando con fundamento constitucional.

c.- Para otros, los tribunales administrativos violan el artículo 13 Constitucional, conforme al cual "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales". Cabe aclarar, sin embargo, que no se trata en este caso de tribunales "especiales" en el sentido al que se refiere el artículo 13, sino especializados en razón de la materia.

Es especial, "lo que se diferencia de lo común ordinario o general" (1); por ende, son tribunales especiales aquellos que se oponen a los ordinarios, pues en tanto, que éstos conocen permanentemente de todos los negocios que encuadren en su ámbito competencial, considerados de manera general y abstracta, los especiales tienen "...una capacidad limitada y transitoria de conocimiento, esto es, contraída al negocio o negocios concretos y numéricamente determinados para cuyo tratamiento fue creado, de tal manera que, terminado éste, el órgano mencionado deja de ser competente y capaz." (2).

No es éste el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo, pues éstos funcionan de acuerdo a un criterio competencial por razón de la materia, y conocen, dentro de dicho ámbito, en forma permanente y no casuística, de todos los negocios que a su materia se refieren.

Son, por tanto, autoridades jurisdiccionales especializadas, - esto es, que se abocan al conocimiento de un ramo determinado de cuestiones.

d.- También se ha dicho que los tribunales administrativos -- violan el artículo 14 Constitucional en tanto que éste se refiere a un "juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...". Este argumento no es aceptable, pues como bien ha dicho Carpizo, se asocia erróneamente la -

(1) Diccionario de la Real Academia...Op. Cit. Pag. 569.

(2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Garantías Individuales. Op. Cit. Pag. 264.

idea de juicio con la de tribunales judiciales y "...una interpretación correcta del precepto permite ampliar ese concepto a los tribunales administrativos" (1).

e.- Por último, se considera que se viola el artículo 17 Constitucional ya que éste prohíbe expresamente la justicia por propia mano y, se afirma, tal sería el caso de las autoridades jurisdiccionales de la administración; este argumento sería válido para los tribunales llamados de "justicia retenida" cuyas decisiones requieren la aprobación del Ejecutivo; no lo es, sin embargo, para los que resuelven con plena autonomía con respeto a la administración activa. Por otra parte, el artículo 17 Constitucional (recientemente reformado) confía la impartición de justicia a tribunales que estarán expeditos para ello, sin hacer referencia expresa a los tribunales del Órgano Judicial, por lo que no prohíbe el ejercicio de la función jurisdiccional a instancias de los órganos políticos.

Al margen de las argumentaciones en favor de uno u otro sistema (administrativista y judicialista), lo cierto es que "...es la experiencia misma la que viene a precisar si conviene o no la creación de tribunales administrativos pertenecientes a la organización administrativa" (2) y en nuestro país se ha configurado un sistema característico del contencioso administrativo que implica, utilizando las palabras de Carpizo:

"...tribunales administrativos de plena autonomía, que no conocen de todo el campo administrativo, competencia que en parte aún es materia de la jurisdicción ordinaria, amén de que las resoluciones de los tribunales administrativos pueden ser impugnadas ante los tribunales judiciales." (3)

En efecto, a nivel federal la competencia jurisdiccional en ma

(1) CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales...Op. Cit. Pag. 187.

(2) BRISEÑO SIERRA, HUBERTO. Proceso Administrativo...Op. Cit. Pag. 197.

(3) CARPIZO, JORGE. Bases Constitucionales... Op. Cit. Pag. 181.

teria contencioso administrativa, corresponde tanto a los tribunales de la Federación, en algunos aspectos, como a Tribunales de la Administración, de acuerdo a un ámbito competencial limitado legalmente a ciertas cuestiones; -- así, la competencia jurisdiccional en materia contencioso administrativa se divide en nuestro sistema, en dos sectores:

1.- Asuntos que son competencia de tribunales especializados de la administración, cuyas resoluciones pueden impugnarse por Juicio de Amparo uni-instancial; por parte del particular, o mediante el recurso de revisión fiscal, por parte de la Administración Pública, ante los Tribunales Federales del Organó Judicial.

2.- Asuntos que, una vez agotados los recursos administrativos internos, puede solucionarse a través del Juicio de Amparo de doble instancia que en este caso funciona, opina Fix Zamudio, como un "proceso de lo contencioso administrativo", ante los Tribunales Federales del Organó Judicial (concretamente Juzgados de Distrito en materia administrativa y Tribunales de Circuito).

La competencia de autoridades jurisdiccionales del Ejecutivo en materia contencioso administrativa, encontró su fundamento constitucional en el párrafo segundo de la Fracción I del artículo 104 hasta su reforma, en 1987, y que como ha quedado asentado, lo ubica en la nueva fracción XXIX-H del artículo 73, como facultad del Congreso de la Unión para:

"expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En el primer caso, esto es, para la resolución de controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, es competen-

te el Tribunal Fiscal de la Federación; en el segundo, cuando se trata de conflictos entre las autoridades del Distrito Federal y los particulares, se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en 1971.

Respecto a los Estados de la República, en varios ya se han establecido tribunales administrativos que siguen el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación o del Contencioso del Distrito Federal, como es el caso de los Tribunales de los Estados de México, Veracruz, Sinaloa, Sonora e Hidalgo; en cuanto a este punto, es interesante aclarar que no obstante que ya existían dichos tribunales en los Estados y por tanto, la posibilidad de su funcionamiento, una reciente reforma constitucional al artículo 116 Fracción IV, señala expresamente que:

"Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir -- Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena-- autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y -- los recursos contra sus resoluciones."

Prevista como una "posibilidad" la creación de tribunales contencioso administrativos en los Estados, no representa en realidad ninguna -- innovación o avance, puesto que tal posibilidad ya existía, al tenor del artículo 124 Constitucional; novedad hubiese sido contemplar constitucionalmente el establecimiento de dichos tribunales a nivel estatal de manera obligatoria.

En el análisis de estas autoridades jurisdiccionales, para los efectos de nuestros propósitos, hemos de referirnos únicamente a la competencia a nivel federal, que en este caso corresponde al Tribunal Fiscal de la -- Federación.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION:

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 30 --

de diciembre de 1977, en base al texto constitucional lo califica como un - -
"tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos..."

En principio, corresponde aclarar qué debemos entender por autonomía, característica que justifica la existencia de un tribunal en la esfera administrativa, pues sólo a través de tal carácter se puede lograr la imparcialidad, principio fundamental que debe regir el ejercicio de la función jurisdiccional, para lo cual se debe prescindir de todo elemento político.

La autonomía significa así, que los funcionarios competentes - emitan sus resoluciones con total carencia de subordinación o dependencia respecto a los órganos de la administración activa y con apego únicamente a la ley, sin importar a quien favorezca su fallo.

En efecto, la ley es la única pauta que ha de seguir el juzgador, sobre todo, en materia administrativa, en la cual se puede encontrar más propenso a resolver en base a apreciaciones de carácter político; por ello, - admite Carrillo Flores: "La administración jurisdiccional, que ya no es administración sino jurisdicción administrativa, no tiene por qué hacerse solidaria de estas consideraciones extrajurídicas que jugaron en la Administración directa, sino que ella debe limitarse al puro exámen del problema legal, eliminando hasta donde es posible, todo ingrediente político." (1).

Depender quiere decir, de acuerdo a su definición gramatical, - estar subordinado a una persona o cosa; reconocer a otro mayor poder o autoridad (2); y como hemos indicado en repetidas ocasiones, la autoridad jurisdiccional, en todo caso, requiere de independencia para el ejercicio correcto de su función.

Existe plena autonomía cuando "...el órgano que resuelve las -

(1) CARRILLO FLORES, ANTONIO, La Justicia Federal...Op. Cit. Pag. 43.

(2) Diccionario de la Real Academia Española. Op. Cit. Pag. 436.

controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera -- formal con la administración activa..." (1).

Esto quiere decir que el juzgador de lo contencioso administrativo, requiere de autonomía respecto a la administración activa, así pertenezca formalmente a ella o al propio Órgano Judicial.

No podemos pensar, entonces, que el Tribunal Fiscal de la Federación constituya un nuevo Órgano estatal distinto a los tres ordinarios; si bien es cierto que hoy no se habla ya doctrinalmente de "división de poderes" sino de distribución de funciones, lo cual permite otorgar al Ejecutivo, en determinados casos, bien precisados constitucionalmente, funciones jurisdiccionales.

No obstante, Briseño Sierra da mayor alcance a la citada autonomía del Tribunal Fiscal, considerando que la "división de poderes" hace -- tiempo que cumplió su misión y hoy en realidad se trata de una repartición -- formal de competencias, "...cada función --indica-- es distribuida a un órgano que toma la denominación por generalidad..." (2) por tanto, "...si de separación de funciones se trata, puede sostenerse que constitucionalmente hay más de tres..." (3).

De esta manera, a los órganos comunes habría que agregar, a de cir del referido autor, por lo menos el Ministerio Público, el "poder reformador de la constitución", compuesto por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y al Tribunal Fiscal de la Federación como organismo autónomo que juzga en materia administrativa.

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa...Op. Cit. Pag. 59.

(2) BRISEÑO SIERRA, El Proceso Administrativo...Op. Cit. Pag. 208.

(3) Op. Cit. Pag. 209.

Esto sugiere una nueva concepción de la distribución del poder estatal, que se aleje de la clásica división tripartita; sin embargo, no podemos dejar de considerar que hasta hoy y en nuestro medio, "La escisión de las actividades estatales en tres ámbitos competenciales facilita enormemente el control de los actos de la Administración Pública, pues la mesurabilidad es el supuesto condicionante de la controlabilidad" (1).

Sin duda el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal especial, o mejor dicho, especializado en razón de la materia que conoce; sin embargo, esta especialidad no lo deja fuera del control que la Justicia Federal ejerce sobre todos los órganos jurisdiccionales, al proceder contra sus resoluciones violatorias de garantías individuales, el Juicio de Amparo, o bien el recurso de revisión fiscal previsto en favor de las autoridades administrativas, lo cual no implica, de ninguna manera, subordinación del citado Tribunal Fiscal al Órgano Judicial.

Puede decirse que en nuestro país la cuestión de la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, e incluso de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Estados, se ve desde el punto de vista funcional; no opera ya para nosotros la desconfianza hacia el cuerpo judicial en la intervención en los asuntos de la administración que fundamentó en el derecho francés inmediato al antiguo régimen, la separación entre tribunales judiciales y la administración; este argumento se ha substituido, como indica Gabino Fraga, por "...razones de aptitud, esto es, se reconoce in dispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración..." (2).

Subsiste, entonces, la regla de la separación de la administra

(1) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. Cit. Pag. 38

(2) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo...Op. Cit. Pag. 447.

ción activa y la contenciosa; recordemos que en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo únicamente una competencia jurisdiccional delegada, por lo que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo.

El punto decisivo de la evolución de la justicia administrativa, en nuestro país, se presenta cuando adquiere fundamento constitucional, - al mismo tiempo que la autonomía para dictar sus fallos con respecto a la administración activa.

La autonomía debe constituir la base para la imparcialidad del juzgador, misma que éste conserva en la medida en que la ley y la experiencia le concedan las garantías imprescindibles para ello, que, como indicamos ya, se refieren a la forma de designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los juzgadores.

- ESTRUCTURA, INTEGRACION Y COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Conforme a su vigente Ley Orgánica (30 de diciembre de 1977) - que entró en vigor en agosto de 1978, el Tribunal Fiscal de la Federación se compone de una Sala Superior y 16 Salas Regionales; se trata, por su integración, de un tribunal de carácter colegiado en todas sus instancias.

La Sala Superior está integrada por 9 magistrados, que toman sus resoluciones por mayoría de votos, requiriéndose de un quórum de 6 miembros para poder sesionar (arts. 11 y 12 L.O.T.F.F.*).

Las Salas Regionales se componen de tres magistrados cada una; la presencia de todos es necesaria para sesionar y toman sus resoluciones por mayoría de votos (art. 20).

El territorio nacional se divide, para los efectos de la ley -- que comentamos, en 11 regiones, especificadas en el artículo 21 de la misma, correspondiendo una sala a cada una de las que se encuentran en el interior -

de la República y 6 de la zona metropolitana.

El nombramiento de los Magistrados del Tribunal, sea para integrar la Sala Superior o las Regionales, corre a cargo del Presidente de la República con aprobación del Senado (art. 3) o de la Comisión Permanente, en -- sus recesos; tal designación se efectúa cada 6 años, pudiendo ser reelectos -- para períodos subsiguientes; respecto a su nombramiento y las causas y procedimientos para su remoción, se equiparan a los funcionarios del Poder Judicial Federal (art. 3); lo mismo podemos decir en cuanto a los impedimentos -- que operan para los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, (arts. 204 a 206 C.F.F.*).

Requisitos (art. 4° L.O.T.F.F.**):

- Ser mexicano por nacimiento.
- Mayor de 30 años de edad.
- Notoria buena conducta.
- Licenciado en Derecho..
- Título expedido cuando menos 5 años antes de la fecha de -- designación.
- Tres años de práctica en materia fiscal.

La Sala Superior es, como su nombre lo indica, el órgano jerárquicamente superior del Tribunal Fiscal; a ella corresponde, así, ser instancia de alzada, además de actividades no jurisdiccionales, como la designación del Presidente del Tribunal Fiscal de la propia sala, señalar sede de Salas Regionales, designar suplentes de los magistrados entre los supernumerarios, proponer al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto anual del Tribunal y los demás reglamentos y disposiciones para su buen funcionamiento; si bien -- estas funciones no son de índole jurisdiccional, sino en su mayor parte administrativas y en el último caso de legislación, son necesarias para el buen --

(*) C.F.F. = Código Fiscal de la Federación.

(**) L.O.T.F.F. = Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

desempeño de todo órgano jurisdiccional (art. 16 L.O.T.F.F.).

En su aspecto jurídico, la competencia de la Sala Superior se resume en el siguiente cuadro:

1.- Fijar jurisprudencia:

- al resolver contradicciones de sentencias de Salas Regionales (art. 260 C.F.F.).
- cuando decide modificar la jurisprudencia existente al resolver un recurso de queja.
- por tres sentencias ininterrumpidas en el mismo sentido en recurso de revisión.

2.- Recursos contra resoluciones de Salas Regionales:

- a) Queja: contra resoluciones violatorias de la Jurisprudencia del Tribunal. Se interpone ante la Sala Regional que turna al Presidente del Tribunal Fiscal (arts. 245-247 del C.F.F.)
- b) Revisión: contra resoluciones que decreten o nieguen sobre señalamientos y sentencias definitivas recurribles por las autoridades o por violaciones procesales. Se interpone ante el Presidente del Tribunal (arts. 248-249 C.F.F.).

3.- Excitativas para impartición de justicia:

- cuando el magistrado ponente no formule el proyecto en el plazo señalado por la Ley.

4.- Calificación recusaciones, excusas e impedimentos.

5.- Resolución conflictos de competencia entre Salas Regionales.

6.- Establecer reglas de distribución de los asuntos entre Salas Regionales.

La competencia de las Salas Regionales se reducía antes a controversias tributarias; hoy su ámbito es más amplio, aunque no a tal grado -- que se pueda hablar de una competencia genérica en materia contencioso-administrativa, como es el deseo de gran parte de la doctrina administravista mexicana.

Conforme al artículo 23 de la L.O.T.F.F. las Salas Regionales conocen de juicios contra RESOLUCIONES DEFINITIVAS (esto es, que no admiten recurso administrativo o la interposición de éste es optativa para el afecta-

tado) que podemos comprender en los siguientes rubros:

a.- Materia tributaria.- Impugnación de resoluciones definitivas de autoridades fiscales que:

- 1.- Determinen la existencia de un crédito fiscal ó se fije cantidad líquida o las bases para su liquidación. (Fracción I).
- 2.- Nieguen devolución de un ingreso tributario indebidamente percibido por el Estado. (Fracción II).
- 3.- Impongan multas por infracciones a normas administrativas federales (Fracción III).
- 4.- Que causen cualquier otro agravio en materia Fiscal. (Fracción IV).

La sentencia vertida por el Tribunal, en estos casos, sólo implica la nulidad del acto o la resolución impugnadas, y así, la autoridad administrativa que lo expidió modifique su acto conforme a los lineamientos de la resolución.

La competencia de este Tribunal se ha extendido a otras materias, que aunque de índole administrativa, no son estrictamente de carácter tributario, tales como:

b.- Conflictos sobre prestaciones de seguridad social:

- 1.- Respecto de los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional con cargo al Erario Federal o a la Dirección General de Pensiones Militares. (Fracción V).
- 2.- En materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al I.S.S.S.T.E. (Fracción VI).

c.- Cuestiones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas.

El ámbito de aplicación de esta disposición abarcaba todas las dependencias del Ejecutivo Federal, de conformidad con la derogada L.O.T.F.F. de 24 de diciembre de 1966; la ley vigente restringió la competencia del Tribunal Fiscal en materia de contratos de obras públicas a los celebrados por la Administración Pública Federal CENTRALIZADA (Art. 23, Fracción VII); con-

lo cual, interpretando a contrario sensu, por lo que respecta a la Administración Pública descentralizada, al sector paraestatal, el conocimiento corresponde a los Tribunales Federales a los que genéricamente se refiere el artículo 50 de la Ley de Obras Públicas vigente (de 30 de diciembre de 1980) que -- dispone:

"las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, -- serán resueltas por los tribunales federales".

Consideramos, sin embargo, que por lo que respecta a la competencia del Tribunal Fiscal Federal, en esta materia, debería quedar especificada en la propia Ley de Obras Públicas citada, ya que, si bien es cierto que se trata de un Tribunal Federal, también lo es que es una autoridad jurisdiccional especial, esto es, constituye una excepción respecto al ejercicio de -- la función jurisdiccional que en principio corresponde al Organismo Judicial y, como tal, no puede incluirse en el rubro genérico de los tribunales federales, ya que por éstos, se entienden los pertenecientes al Organismo Judicial y -- que el propio texto constitucional precisa en su artículo 94.

Por tanto, para mayor claridad, esta competencia del Tribunal Fiscal debería precisarse en la Ley de Obras Públicas; análogo razonamiento -- podríamos aplicar respecto a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y la Ley del I.S.S.S.T.E., que contienen disposiciones idénticas (arts. 222 y 14 respectivamente) en el sentido de que las -- controversias judiciales que surjan sobre su aplicación así como todas aquellas en que el Instituto tuviere carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los tribunales federales.

d.- Responsabilidad contra funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de organismos públicos descentralizados del propio Departamento; así como en contra de los particulares

involucrados en dichas responsabilidades, en cualquier caso no delictivas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga competencia exclusivamente al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las impugnaciones de las resoluciones administrativas que se dicten de conformidad con el capítulo II de dicha Ley, específicamente los artículos 70, 72, 73 y 74; se excluye en forma expresa la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para los actos delictuosos, ya que en ellos corresponde a la Procuraduría Fiscal de la Federación presentar la querrela correspondiente a la Procuraduría General de la República.

e).- Por último, la Fracción IX del artículo 23, indica que -- corresponde a las Salas Regionales conocer de las resoluciones que señalan -- las demás leyes como competencia del tribunal. En este punto se pueden citar, como ejemplos, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de diciembre de 1941; la primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1950, reformada en 1981, dispone en su artículo 95 bis. que:

"En caso de inconformidad contra el requerimiento, las instituciones de fianzas, dentro del término de 30 días naturales, señalado en el artículo anterior, demandarán ante el Tribunal -- Fiscal Federal, la improcedencia del cobro."

Es gracias a la competencia para la resolución de los últimos conflictos anotados (contratos de obra pública y responsabilidad no delictuosa de funcionarios) que el Tribunal Fiscal deja de ser un tribunal de "mera anulación" para verse atribuir lo que se llama "plena jurisdicción", en el -- sentido de que el fallo contiene, si procede "...una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante." (1).

(1) FIX ZAMUDIO. Introducción a la Justicia Administrativa...Op. Cit. Pag 60.

Esto muestra la tendencia a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal en nuestro ordenamiento; incluso, no son pocos los que proponen la creación de un Tribunal Federal Administrativo con competencia genérica para conocer de todos los asuntos contencioso administrativos (1).

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se ha considerado un avance en este aspecto, ya que, a diferencia del Tribunal Fiscal posee una competencia genérica (con algunas excepciones) para el conocimiento y resolución de los conflictos entre la administración capitalina y los gobernados.

No hemos de referirnos detenidamente al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal por no ser un organismo a nivel federal; son de hacer notar, sin embargo, algunos aspectos:

Conforme a su Ley Orgánica vigente, reformada sustancialmente en 1986, este Tribunal se compone de una Sala Superior integrada por 9 magistrados y 3 Salas (que podrían aumentarse hasta 5) compuestas de 3 magistrados cada una, designados por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados, o la Comisión Permanente en sus recesos, cada seis años y con las mismas garantías con que cuentan los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Resalta, además, que a diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación, como indicamos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene, de conformidad con el artículo 21 Fracción I de su Ley Orgánica, competencia genérica para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito

(1) En este sentido se pronuncia, entre otros; NAVA NEGRETE. Derecho Procesal Administrativo Op. Cit. Pag. 25; FIX ZAMUDIO, Introducción a la Justicia- Op. Cit. Pag. 133; y dos anteproyectos de Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1964 y 1976.

Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

Por otra parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - sí tiene facultad imperativa para imponer sus determinaciones, y el orden en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 29 de su Ley Orgánica; además, - establece un procedimiento de ejecución (análogo al que establece la Ley de Amparo) para exigir el cumplimiento de una sentencia favorable al administrado (art. 82 Ley Orgánica).

El Tribunal Fiscal no cuenta con un procedimiento de ejecución para obligar a la autoridad a cumplir sus resoluciones, lo cual obliga a acudir al juicio de amparo para que, en caso de negativa, se comine a la autoridad a que cumpla con la sentencia; esto, se dice, va en contra de la autonomía de dicho Tribunal; y por ello se ha dicho que no es de "plena jurisdicción", no obstante, la inejecutabilidad de las resoluciones de los tribunales administrativos no les resta competencia jurisdiccional, pues hay que tener en cuenta que "...lo importante es que la falta de una posibilidad ejecutiva en contra de la Administración Pública, no reduce ni disminuye en forma alguna la competencia del tribunal" (1), esto es, del hecho de que el juzgador no tenga potestad ejecutiva no se deriva que su competencia esté limitada o reducida ya que, como expresamos en páginas anteriores (capítulo II, pág. 75) la ejecución de las resoluciones del juzgador, aunque complemento necesario de éstas, no es en esencia ya un acto jurisdiccional, sino administrativo.

2.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANISMO EJECUTIVO EN MATERIA LABORAL.

El Derecho del Trabajo ha adquirido, sin duda, sustantividad y

(1) BRISEÑO SIERRA. El Proceso Administrativo. Op. Cit. Pág. 203.

autonomía, apartándose de los principios y procedimientos de Derecho Civil -- que antaño abarcaba las cuestiones laborales. Es menester, por tanto, delimitar la clase de conflictos que pertenecen a esta materia, los cuales, de -- acuerdo con sus características, podemos analizar desde dos puntos de vista: de acuerdo a las partes que intervienen y conforme a la materia del conflicto.

A.- Partes (sujetos).

Tomando en consideración que el Derecho del Trabajo es un Derecho clasista, las partes en los conflictos laborales se identifican con las - clases sociales en pugna: patronal y obrera; por lo menos una de las personas que intervenga en el conflicto, debe ser sujeto de una relación de trabajo, - para que aquél pueda considerarse de carácter laboral y "...en la medida en - que existan relaciones entre trabajadores y patronos -opina de la Cueva- y -- así tendrá que ser en tanto subsista el sistema capitalista de producción, no podrán desaparecer las diferencias y controversias, porque ese régimen descan sa en la explotación del trabajo por el capital..." (1).

Son sujetos de las relaciones de trabajo:

a.- Trabajadores: personas físicas o constituidos en organiza ciones sindicales.

b.- Patronos.

Conforme a los sujetos mencionados, que invariablemente parti cipan en la relación laboral, los conflictos que se originan de ésta, se cla sifican, siguiendo la exposición que del tema hace el Dr. Mario de la Cueva, (2) en:

1.- Conflictos entre trabajadores y patronos, de los que se pueden derivar tres hipótesis:

(1) CUEVA MARIO, DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. Tercera edición. México, 1984. Tomo II. Pag. 512.

(2) IDEM.

- a.- Entre trabajadores y empresarios.
 - b.- Entre sindicato obrero y patrón.
 - c.- Entre sindicato obrero y sindicato patronal.
- 2.- Conflictos entre trabajadores, que admiten los siguientes supuestos:

- a.- Intersindicales (entre sindicatos obreros).
- b.- Entre el sindicato obrero y algún o algunos agremiados.
- c.- Entre trabajadores (principalmente por derechos escalafonarios).

3.- Conflictos entre patronos, de los que se puede decir sin temor a equivocarnos que "...el sindicalismo empresarial no tiene realidad entre nosotros por lo que tampoco la tienen los conflictos a que se refiere este rubro" (1).

B.- Materia del Conflicto.

El conflicto debe derivar de una relación laboral, de la actividad de trabajo exclusivamente. No deben considerarse, entonces, en esta materia, las relaciones comerciales, fuera de la laboral, que pudieran tener el patrón y un obrero; se excluye así toda operación mercantil.

Este punto es importante, pues constituye uno de los objetivos de la creación de un derecho adjetivo y sustantivo que rija este tipo de relaciones, pues antes, el contrato de trabajo se regulaba por el Código Civil, - en el capítulo de obligaciones y contratos, que se refiere a las cosas que están en el comercio, y no podemos considerar ahora al trabajo de una persona - como objeto de comercio.

Dentro de la materia de trabajo podemos distinguir dos clases de conflictos, de acuerdo al objeto de la controversia:

(1) CUEVA MARIO, DE LA. Nuevo Derecho Mexicano...Op, Cit. Pag. 512.

a.- Conflictos individuales, también llamados jurídicos, que son aquéllos que afectan sólo los intereses particulares de una o varias personas; se dice que son de naturaleza jurídica puesto que "...la cuestión a de bate es un problema de derecho que se expresa en la conocida fórmula a quien corresponde el derecho..." (1).

b. Conflictos colectivos, que afectan el interés común de to da o parte de la comunidad de trabajadores; pueden ser de carácter jurídico o económico, aunque predominan los de naturaleza económica; también se ha dado en llamarles conflictos de intereses. Se caracterizan "...por la ausencia de una norma jurídica para resolverlos, ya que su propósito es la creación de la norma para el futuro" (2).

C.- Organos jurisdiccionales

En nuestro sistema jurídico, la resolución de los conflictos - laborales, tanto individuales como colectivos, jurídicos o económicos, compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Fracción XX -- del artículo 123 Constitucional; a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por lo que respecta a los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan entre -- los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para el caso especial de los con-- flictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, según lo - establece la Fracción XII del Apartado B del citado artículo 123.

Uno de los grandes méritos del Congreso Constituyente de 1916-1917 fue el plasmar en el Texto Fundamental, por vez primera en el mundo, las llamadas "garantías sociales", al mismo nivel que las individuales, buscando con ello la mejor protección de los derechos de las clases oprimidas, fundamen

(1) CUEVA, MARIO. DE LA. Nuevo Derecho Mexicano... Op. Cit. Pag. 519.

(2) IDEM.

talmente los de las clases obrera y campesina.

Corresponde, desde entonces, al artículo 123, regular la materia del Trabajo y Previsión Social, estableciendo sus lineamientos generales y las garantías mínimas que debe gozar el trabajador. De esta manera, la Fracción XX del Apartado A del precepto aludido, que aún conserva su texto original, estableció la competencia especializada de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos de trabajo:

"XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y patronos y uno del Gobierno".

Es de hacer notar que la génesis del artículo 123 se encuentra en los debates que el Constituyente de Querétaro sostuvo acerca del proyecto del artículo 5º, durante los cuales el Diputado Héctor Victoria, representante del Tercer Distrito de Yucatán, señaló la necesidad de crear tribunales de trabajo en cada Estado de la República, fundándose en la iniciativa de reformas al artículo 13 Constitucional, que presentó su diputación, en la que se proponía "...el establecimiento de tribunales de arbitraje en cada Estado, dejando a éstos en libertad de legislar en materia de trabajo para aplicar por medio de esos tribunales las leyes respectivas." (1).

Tal petición tenía por antecedente el funcionamiento de tribunales de trabajo en el Estado de Yucatán desde 1915; organismos similares se habían creado también en los Estados de Jalisco (1914) y Coahuila (1916).

Agregó, además, el Diputado Victoria que "...propiamente no se trata de establecer tribunales especiales, sino simplemente de un tribunal -- que tendrá una función social trascendentalísima, dado que tenderá a evitar -- los abusos que se cometen entre patronos y obreros" (2).

(1) DIARIO DE LOS DEBATES. Congreso Constituyente 1916-17. Sesión Ordinaria - de martes 26 de diciembre de 1916. Tomo I. Pags. 961 y siguientes.

(2) IDEM.

En el seno del propio Congreso, el Diputado José Natividad Macías, principalmente, era de opinión contraria a Victoria respecto a la naturaleza que debían tener dichos organismos de justicia laboral, por eso afirmó, en la sesión del 28 de diciembre de 1916, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no debían ser tribunales y si se convirtieran en tales sería contra los obreros; "...los tribunales de derecho, -expresó- no las juntas de arbitraje, serían esencialmente perjudiciales para el operario, porque nunca -- buscaría la conciliación de los intereses del trabajo con el capital", esto es, fallarían enteramente en contra de los trabajadores.

Lo cierto es que los propios diputados constituyentes no tuvieron una idea clara sobre la naturaleza de las Juntas de Conciliación que establecieron, y es así como, "La falta de discusión e información en el Teatro Iturbide sobre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, acarrearían las dificultades que se presentaron después de la promulgación de la Constitución sobre su naturaleza y funciones..." (1).

Lo más lógico hubiera sido que una ley reglamentaria de la - - Constitución fijara el alcance de tales disposiciones; sin embargo, ésta no se promulgó hasta 1931.

Entre tanto, se discutió doctrinal y jurisprudencialmente si la competencia jurisdiccional en materia de trabajo correspondía a los tribunales comunes (opinión preponderantemente patronal) o si las Juntas eran las únicas competentes, con exclusión de los jueces ordinarios, para conocer de las cuestiones laborales (opinión predominante en el sector obrero).

Se atendió, para resolver la disyuntiva, al criterio expresado en sus ejecutorias por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en un principio sostuvo que las Juntas de Conciliación no eran tribunales con impe-

(1) ROCHA BANDALA, JUAN FRANCISCO Y FRANCO G.S. JOSE FERNANDO. *La Competencia en Materia Laboral*. Cárdenas Editor. México, 1975. Pag. 85.

rio para ejecutar sus resoluciones, sino autoridades públicas creadas por la Constitución, cuyo arbitraje era potestativo, y se limitaba a los conflictos colectivos. Así se estableció en la ejecutoria de 23 de agosto de 1918 en el caso Lane Rincón Mines (1),

Este criterio jurisprudencial cambia radicalmente en 1924, por la resolución dictada por la Suprema Corte el 1º de febrero de dicho año, en el amparo solicitado por la Compañía "La Corona, S.A.", en el sentido de considerar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales, aclarando - que no debía considerárseles "tribunales especiales" por varias razones:

1.- Están establecidas expresamente por la Constitución.

2.- En razón de la materia que conocen, son tribunales de competencia en materia laboral, así como también existe la delimitación de competencias entre los tribunales civiles, penales, etc., por especialización.

Interesantes posiciones doctrinales acerca de la naturaleza de las Juntas fueron sustentadas en el Concurso abierto convocado por la Confederación de Cámaras Industriales en 1924; tales polémicas tienen actualmente, - a decir de varios autores, un valor meramente histórico, pues la práctica y - la jurisprudencia han otorgado a las Juntas carácter de organismos jurisdic--cionales sustraídos de la justicia ordinaria y dependientes del Órgano Ejecutivo.

Son de resaltar, sin embargo, las opiniones de algunos juriss--tas acerca de la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje cuyas - posiciones pueden considerarse de actualidad.

a.- Narciso Bassols.

Expuso sus puntos de vista en dos estudios publicados en 1924 y en 1930. En el primero de ellos concluyó que "deberían crearse tribunales

(1) Ejecutoria citada por CUEVA, MARIO, DE LA. Nuevo Derecho Mexicano...Op. - Cít. Pag. 531.

de trabajo especializados que tuviesen la competencia de conocer y resolver - los conflictos individuales del trabajo, al lado de las juntas de concilia- - ción y arbitraje, que sólo podrían decidir sobre los conflictos de carácter - colectivo." (1); en el segundo ensayo llega también a interesantes conclusio- - nes; puede decirse, expresa, pues así lo ha resuelto la jurisprudencia, que - las Juntas de Conciliación y Arbitraje "...son y serán los tribunales mexica- - nos del trabajo. No hay ninguna tendencia doctrinaria importante, ni corrien- - te alguna de intereses obreros o patronales que pudiera imponer una modifica- - ción sustancial en este punto." (2).

Lo anterior no significa, a decir de Bassols, que la Suprema - Corte haya dado la mejor solución; la disyuntiva entre tribunales comunes o - Juntas de Conciliación no era tal, pues admitía un término medio que sin duda era el más acertado: tribunales especializados de trabajo. Eso se habría da- - do, opinó el autor, "...en un país en el cual los órganos legislativos funcio- - naran de verdad, dispuestos a crear las instituciones reclamadas ostensible- - mente por las clases trabajadoras." (3). Pero como en México en vez de que - funcione el Congreso creando los tribunales adecuados, es la Suprema Corte la que se ve obligada a falsear los textos de la ley para ofrecer una solución.

Dicha solución, continúa el autor de referencia, por más que - hoy se ofrezca ya como la única posible desde el punto de vista real -y aun- - que hasta, aparentemente, parezca ocioso negarlo- ni era la única, ni era la mejor y baste atenerse a la experiencia vivida de 1924 a 1930 para comprobar- - lo: "Quien sostenga que los intereses obreros han estado bien protegidos en - las Juntas, desconoce u oculta la verdad. Quien afirme que el terreno panta-

(1) BASSOLS, NARCISO. Citado por FIX ZAMUDIO, HECTOR, La Naturaleza Jurídica - de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Artículo publicado en Revista - de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Toluca, Estado de México. - Número 2. 1980 Pag. 213.

(2) BASSOLS, NARCISO. ¿Qué son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitra- - je.? En: Revista de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Toluca- - Edo. de Mex. Número 2. 198 Pag. 144.

(3) IDEM.

noso -inseguro y turbio- en que se han movido las Juntas por su carencia de estructura, es el más benéfico para los obreros, es un necio que confunde los intereses de la clase obrera con el de los coyotes" (1).

Aunque esta opinión fue sustentada antes de la promulgación de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, que reglamentó el funcionamiento de las Juntas, podría ser aplicada en algunos aspectos al estado actual de la justicia laboral mexicana.

Bassols concluye que las Juntas debían organizarse como lo que realmente eran: tribunales, siguiendo procedimientos preestablecidos que, de ninguna manera, son incompatibles con la celeridad que requiere la resolución de cuestiones obreras, y sí en cambio, debían contribuir a que el trabajador estuviera protegido por un sistema legal bien definido que le permita luchar contra el capital con elementos efectivos.

b.- Mario de la Cueva.

Las Juntas son, a decir del maestro De la Cueva, organismos -- clasistas, producto de la lucha de clases, y por lo tanto, pertenecientes a "...la naturaleza del derecho del trabajo como un derecho de y para los trabajadores" (2). Su creación respondió a un clamor de los trabajadores obreros "...que sabían que los jueces salidos de las filas de la burguesía y los complicados procedimientos civiles, que exigían la intervención de un abogado cu yos honorarios no podían pagar, eran barreras infranqueables para el triunfo de la justicia" (3).

La naturaleza de las Juntas como organismos clasistas, determina así mismo su integración tripartita, que comentaremos más adelante.

Para definir la naturaleza compleja de estos organismos recurre

(1) BASSOLS, NARCISO. Op. Cit. Pags. 145 y 146.

(2) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del...Op. Cit. Pag. 537.

(3) IDEM.

De la Cueva, en primer término, a estudiar el tipo de funciones que realizan y que, en su opinión, se reducen a "creación y aplicación de normas jurídicas, actividades que son consecuencia de los dos tipos de conflictos de que conocen, jurídicos y económicos..." (1).

En atención a su carácter material, las Juntas realizan, entonces función, jurisdiccional cuando resuelven conflictos jurídicos; y legislativa, cuando se trata de conflictos colectivos de naturaleza económica, pues en esta última hipótesis, se "...tiene que concluir con la creación de un nuevo derecho regulador de las relaciones de trabajo ya existentes en la empresa o rama de la industria y de las que se formen en el futuro; por tanto, las -- Juntas realizan aquí una función materialmente legislativa, pues su sentencia, como diría el maestro de Burdeos (Duguit) es un acto regla por naturaleza." - (2).

La naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que -- creó el Constituyente de Querétaro es, afirma De la Cueva, la de "una jurisdicción social de equidad" (3) por varias razones, entre las que destacan: su autonomía frente al poder judicial, su integración con representantes de las clases en conflicto y uno del gobierno, la exclusión de las formalidades del procedimiento características del proceso civil, tanto en las promociones como en el sistema de apreciación de las pruebas aportadas que las Juntas han de apreciar en conciencia; y, por último, que la interpretación finalista de la junta debe tomar en consideración los fines del derecho del trabajo y buscar la solución más favorable al trabajador, según lo establece el artículo - 18 L.F.T.*; en su parte final: "en caso de duda, prevalecerá la interpreta-

(1) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano...Op. Cit. Pag. 538.

(2) IDEN.

(3) Op. cit. Pag. 543.

(*) L.F.T. = LEY FEDERAL DEL TRABAJO

ción más favorable al trabajador".

c.- Héctor Fix Zamudio y Jorge Carpizo.

En sendos artículos sobre "La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México", ambos autores comparten puntos de vista al respecto (1).

Los dos tratadistas consideran a las Juntas de Conciliación y Arbitraje tribunales de derecho y no de equidad; se fincan para ello en un estudio realizado por Calamandrei sobre "la función de las jurisdicciones de equidad" que, a decir del autor, son propias de las épocas revolucionarias, - por lo que constituyen un fenómeno temporal, esto es, son de carácter excepcional y transitorio y su finalidad consiste en crear la norma jurídica al caso concreto, y éste no es el carácter de nuestras Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Desde luego, afirma Carpizo, que las Juntas al juzgar aplican la equidad, considerada ésta como "...la aplicación del derecho y la justicia al caso concreto y desde este punto de vista las juntas juzgan de acuerdo con la equidad como lo hace cualquier otro tribunal, ya que no es imaginable que se pueda juzgar sin emplear este método de la equidad." (2).

Lo que se ha querido decir, entonces, al hablar de equidad, es que las Juntas deben tener mayor campo interpretativo, más flexibilidad para apreciar las pruebas, respecto al juicio ordinario, pero de ninguna manera esto significa que no deban sujetarse a las normas y procedimientos previstos en la Ley Federal del Trabajo y la Constitución y, en cumplimiento del artículo 14 de la Carta Magna, cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Naturaleza Jurídica, ..Op. Cit. y CARPIZO, JORGE. La Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En: -- Estudios Constitucionales. Ediar. segunda edición. México, 1983. Pags. - 219 a 251.

(2) CARPIZO JORGE. La Naturaleza Jurídica ... Op. Cit. Pag.238.

Podemos reforzar esta idea apuntando un criterio sustentado -- por la Corte que afirma:

"JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Estas Juntas no tienen - más facultades que las que las leyes les conceden y deben decir los conflictos de su competencia, de acuerdo, en todo, con las disposiciones de la ley; y sólo cuando el caso no está pre visto por ella, la resolverán conforme a su conciencia y a la equidad" (1).

Por lo que respecta a la idea de que las Juntas son tribunales de conciencia, fundada en el artículo 775 de la Ley Federal del Trabajo, que faculta a los miembros de la Junta a dictar sus laudos a verdad sabida, sin sujeción a las reglas para estimar las pruebas, sino apreciando los hechos en conciencia, opina Carpizo que es errónea en tanto "...el tribunal de conciencia no razona su veredicto y éste es inimpugnable" como es el caso de los jurados populares; las juntas en cambio dictan un laudo que debe ser razonado y es impugnable (2).

Fix Zamudio, por otra parte, no está de acuerdo en considerar - que la Junta en los conflictos colectivos realiza una función materialmente - legislativa, como apunta De la Cueva; sólo en apariencia, opina, se da una actividad extraña a la jurisdiccional y próxima a la legislativa, cuando las -- sentencias colectivas crean o modifican condiciones generales de trabajo.

Actualmente es aceptado, sin embargo, que el juez no se limita a aplicar automáticamente el derecho, sino que también por virtud de una sentencia puede establecer nuevas disposiciones cuando existen "lagunas" en la - ley.

El problema lo resuelve Fix Zamudio aplicando al caso el concepto de sentencias constitutivas, mismas que "...sin limitarse a la mera declaración de un Derecho y sin establecer una condena al cumplimiento de una -

(1) TESIS RELACIONADA. Tomo XXX Ochoa Adolfo. Pag. 1669, que aparece en el - Semanario Judicial de la Federación. 1955. Pag. 1085.

(2) CARPIZO, JORGE. La Naturaleza Jurídica... Op. Cit. Pag. 240.

obligación crean, modifican o extinguen un estado jurídico" (1) según las define Couture, y que aún cuando tienen carácter individual, producen efectos - erga homines; por tanto, las resoluciones de la Junta en los conflictos colectivos de naturaleza económica, son realmente sentencias constitutivas colectivas, por lo que se concluye que las Juntas de Conciliación y Arbitraje "... tanto al resolver los conflictos jurídicos como los calificados de económicos, - en ningún caso actúan como organismos legislativos, sino con carácter jurisdiccional, aún cuando se encuentren situados formalmente dentro del campo de la administración, pues también ésto ocurre con los tribunales administrativos." (2).

d.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte comparte el criterio antes expuesto, en el sentido de que las Juntas no son tribunales de derecho, sino de naturaleza especial, según se deduce de la siguiente ejecutoria:

"JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. NATURALEZA Y PRINCIPIOS QUE LAS RIGEN.- No son tribunales de derecho, y por lo mismo, no están obligados, al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios." (3).

La naturaleza especial de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y sus procedimientos derivan, a decir del máximo Tribunal Federal, de la especial naturaleza de los conflictos de trabajo; así se desprende de la siguiente tesis:

"CONFLICTOS DE TRABAJO, NATURALEZA ESPECIAL DE LOS.- Los conflictos obrero patronales, debido a su naturaleza especial, -- han requerido para su resolución, no sólo la presencia de organismos peculiarmente constituidos, investidos de jurisdicción especial, así como de un procedimiento especial, sino que den-

(1) COUTURE, EDUARDO J. Op. Cit. Pags. 319 a 321.

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Naturaleza Jurídica... Op. Cit. Pag. 219.

(3) TESIS DE EJECUTORIA 139. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Tesis de ejecutorias 1917-1975. Quinta Parte. Cuarta Sala. Pag. 139.

tro de ese procedimiento han sido necesarios métodos o sistemas también especiales, que tienden a solucionar dichos conflictos, de la manera más justa y equitativa. Las diversas legislaciones de trabajo han reconocido y aceptado a la conciliación y al arbitraje, como los métodos más adecuados para solucionar esta clase de conflictos, considerando a la primera, como el sistema que tiene por objeto rehacer la voluntad misma de las partes, y consecuentemente, el indicado para resolver estos conflictos de la manera más equitativa, y el arbitraje, como el sistema que tiene por objeto suplir la voluntad de las partes, cuando éste falte." (1).

En cuanto a la ubicación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el marco de nuestro sistema de "división de poderes", existen también varios puntos de vista.

En principio, el artículo 123 Constitucional, además de que -- constituye un Título especial de nuestra Carta Magna, no relaciona, ni subordina a las Juntas, ni al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a ninguno de los órganos del Estado, así que, por su estructura y funcionamiento, habrá que precisar dicha situación.

En primer término, dentro del Órgano Legislativo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje no tienen cabida formalmente, ya que dicho órgano está compuesto por las Cámaras de Senadores y Diputados; desde el punto de -- vista material, como hemos anotado en páginas anteriores, Mario de la Cueva -- principalmente, es de la opinión de que las Juntas realizan actos legislativos cuando resuelvan los conflictos colectivos de carácter económico; sin embargo, si se toma en consideración la posición de Fix Zamudio en este aspecto, pueden considerarse tales resoluciones actos jurisdiccionales, como lo son -- las sentencias constitutivos, no propiamente legislativos, aunque este dato, añade Carpizo, "...no sería de importancia para determinar constitucionalmente donde se encuentran las Juntas, ya que cualquier poder, por excepción, efectúa actos materiales que en principio podrían corresponder a otro poder." (2).

(1) Tesis de Jurisprudencia 37. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis de ejecutorias 1917-1975. Quinta época. Cuarta Sala. Quinta-Parte. Pag. 48.

(2) CARPIZO JORGE. La Naturaleza Jurídica... Op. Cit. Pag. 231.

En cuanto a sus vínculos con el Organó Judicial existen dos -- puntos de vista primordialmente:

Mario de la Cueva afirma que las Juntas son autónomas del Poder Judicial, tanto Federal como de los Estados, ya que no sólo nacieron dentro de él sino que "...se formaron en oposición a él" (1); además, el artículo 94 Constitucional no las menciona como parte integrante de los tribunales federales, como tampoco lo hace el artículo 123.

Fix Zamudio y Carpizo comparten la idea de que las Juntas se encuentran realmente dentro del Poder Judicial, pues si bien están vinculadas por su origen a la administración, sus funcionarios no están jerárquicamente vinculados a la administración, aunque podríamos agregar que fácticamente sucede otra cosa.

En síntesis, señala Carpizo, las Juntas pertenecen al Poder Judicial, porque son tribunales que gozan de independencia y autonomía; no son tribunales de última instancia porque sus resoluciones son revisadas por el propio Poder Judicial Federal; les obliga la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados; se intenta, aunque sin éxito, que los funcionarios de las Juntas tengan un estatuto jurídico y garantías -- equiparables a las que gozan los Magistrados de otros tribunales. Este último punto es el que merece ser reforzado en nuestro sistema (2).

Formalmente las Juntas de Conciliación y Arbitraje están encuadradas dentro del Organó Ejecutivo y así lo ha aceptado la misma Suprema Corte de Justicia desde la famosa sentencia de "La Corona", que a la vez que las consideró tribunales, reconoció también que no eran autoridades judiciales -- sino administrativas, con funciones judiciales perfectamente determinadas, --

(1) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del... Op. Cit. Pag. 534.

(2) Cfr. CARPIZO, JORGE, La Naturaleza Jurídica ... Op. Cit. Pag. 235.

"...sin que sea obstáculo para que impartan justicia, el hecho de que sean autoridades administrativas pues...la división de poderes...no existe de manera absoluta..." (1).

Se dice que esta vinculación debe darse únicamente en el aspecto formal, pues deben gozar de independencia frente a la administración en el desempeño de su función jurisdiccional.

El maestro De la Cueva considera, sin embargo, que las Juntas son autónomas de la Administración, porque su función no coincide con la que realizan los órganos administrativos, ni la de los llamados tribunales administrativos que resuelven controversias en que la administración pública es parte; además, su autonomía "...pertenece a la esencia de todas las instituciones a las que corresponde la administración de justicia. Es una autonomía absoluta, conquista del pensamiento democrático, que no tolera la intervención de ningún miembro del poder ejecutivo, menos aún su influencia en los procedimientos jurisdiccionales, y de manera especial en las sentencias que se dictan en los juicios entre el trabajo y el capital." (2).

Esta debería ser, sin duda, la esencia de todos los organismos jurisdiccionales y más aún la de aquéllos que imparten justicia laboral, por la trascendencia social que tienen su resoluciones. Sin embargo, contraria a este ideal, es la situación en que funcionan los tribunales de trabajo en nuestro país, pues aunque los funcionarios de la Junta no se encuentran, según la Ley, jerárquicamente subordinados a la Administración y se intenta concederles el mismo estatuto que rige para los miembros de los tribunales del Organismo Judicial en materia de emolumentos y estabilidad, lo cierto es que los

(1) Citada por CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano...Op, Cit, Pag. 533

(2) Op. Cit. Pag. 536.

representantes del gobierno y los presidentes de las Juntas son designados y ratificados directamente por la autoridad administrativa, ya sea el Secretario de Trabajo y Previsión Social, los gobernadores de los Estados o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, según el caso; es decir, que en este caso ni siquiera se cubre la apariencia de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo para "asegurar" la imparcialidad de los juzgadores.

La dependencia real que muestran las Juntas frente al Organó Ejecutivo se refuerza, incluso, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 4 Fracción VIII, concede a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de:

"Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las resoluciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento."

Habrã que pensar entonces, en suprimir esta dependencia de las Juntas ante el Organó Ejecutivo, que se erige en nuestro país, con tal fuerza, que pone en peligro el principio de distribución de funciones y por lo que se ha caracterizado a nuestro régimen jurídico como "presidencialista".

Finalmente, existe una corriente, avalada por grandes tratadistas, que tiende a considerar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como un "cuarto poder", fuera de la clásica división tripartita que establece el artículo 49 Constitucional. Así opinan Mario de la Cueva y Trueba Urbina, considerando el primero de ellos que las Juntas "...son una representación directa de las clases sociales; que materialmente ejercen funciones legislativas y jurisdiccionales; que se encuentran ligadas al poder ejecutivo en cuanto al nombramiento de la representación del Estado sin estarles sujetas jerárquicamente y deben respetar las reglas del proceso judicial con variantes que marcan su especialidad (1).

(1) CUEVA, MARIO DE LA . Citado por CARPIZO, JORGE. La Naturaleza Jurídica... Op. Cit. Pag. 235.

Trueba considera, por su parte, que se constituyen, al realizar funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, en "...órganos constitucionales de justicia social al margen del principio de la división de poderes asentado en la ley fundamental" (1).

La doctrina y la propia Constitución aceptan, sin embargo, que los órganos del Estado realizan funciones de naturaleza materialmente diversa a la que les corresponden formalmente, gracias a una nueva concepción del principio que se ha convertido en distribución y colaboración de funciones; así también, los órganos mencionados realizan, en ocasiones, funciones administrativas y hasta jurisdiccionales y no por ello, se constituyen en un nuevo "poder" cuando desarrollan tales actos; se trata, por tanto, de distintas manifestaciones y combinaciones del ejercicio del poder del Estado, que es uno y que funcionalmente se distribuye en diversos órganos por razones de control y equilibrio.

Consideramos así, que en el caso particular de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin detrimento de los principios de justicia social que deben regir su funcionamiento, por la esencia de su función, bien podrían constituirse como verdaderos tribunales en materia laboral, con una estructura acorde con sus fines clasistas, pero con garantías suficientes de imparcialidad para sus juzgadores, tal y como pugnó Bassols desde 1930.

Por ello, vale comentar los principales objetivos que originaron la creación de las Juntas fuera de la organización judicial y su justificación.

a.- La búsqueda de procedimientos más rápidos y simplificados, suprimiendo en la mayor medida posible la aplicación de las formalidades del proceso civil.

(1) CARPIZO, JORGE. La Naturaleza jurídica... Op. Cit. Pag. 236

Este es un argumento con gran fuerza, pues hay que pensar que una de las partes en el conflicto, concretamente el obrero, está en franca -- desventaja sobre todo desde el punto de vista económico, pues vive del fruto de su trabajo y son cuestiones referentes a él las que se debaten. No obstante, reiteramos que la existencia de un procedimiento bien precisado por la ley no es incompatible con la celeridad del mismo; la simplificación de las formas procedimentales y una organización adecuada que les de agilidad a esos procesos, son cuestiones a resolver por el legislador en primer término, y -- por mejor disposición y honradez por parte de las autoridades encargadas de instrumentar tales normas; no se requiere, para cumplir este objetivo, pertenecer o dejar de pertenecer formalmente a uno u otro órgano del Estado.

b.- Procedimiento menos costoso. Independientemente de que la impartición de justicia, por disposición constitucional debe ser, en cualquier rama, "pronta y gratuita", sin duda un procedimiento, entre más largo, ocasiona más perjuicios económicos. Se ha dicho por tanto, que simplificando el procedimiento laboral, se reduce el costo para las partes; además de que se releva a los litigantes, es decir, de la exigencia de asesorarse necesariamente por un licenciado en Derecho, lo que reduce para el trabajador el costo del juicio, pues no tendrá que cubrir los elevados honorarios que aquel requiera e incluso, puede defenderse él mismo. Este es sin duda un ideal muy noble, pero en la realidad la práctica de defensores legos ha propiciado el "coyotaje", que generalmente resulta peor y más costoso que contratar un abogado.

Por otra parte, si la resolución es desfavorable para el trabajador la única vía de impugnación es el Juicio de Amparo, para el cual, sin duda, se requiere del conocimiento de la técnica jurídica y, por tanto, el consiguiente asesoramiento de un abogado; y aunque esta situación se ha inten

tado atemperar con el establecimiento de la suplencia de la queja en favor -- del trabajador, lo cierto es que sin la debida asesoría, éste se encuentra en desventaja.

d.- En relación al objetivo mencionado, se busca despojar al procedimiento laboral de toda clase de recursos para agilizarlo. Como consecuencia de ello y en virtud de que le está prohibido a las Juntas revocar sus propias determinaciones, todos los actos susceptibles de impugnación durante el procedimiento lo son por la vía del Juicio de Amparo.

d.- Especialización de los juzgadores en materia de trabajo.

En el caso de las autoridades jurisdiccionales en la rama laboral, su particular forma de integración colegiada busca no sólo la especialización, sino también, y más que ello, la representación de las partes en conflicto, conforme al principio de que deben resolverse los conflictos por sus iguales.

De esta manera, la propia Constitución dispone la integración tripartita para las Juntas, formadas por un representante de los obreros, uno de los patrones y uno del gobierno; similar composición corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como se verá en su oportunidad. Este es uno de los aspectos más relevantes de la estructura y funcionamiento de la justicia laboral, el que no se hable de jueces, sino de representantes.

Existen diversas opiniones sobre la naturaleza y conveniencia de la composición colegiada de las Juntas, misma que deriva de su carácter de organismos clasistas.

La intervención de representantes de las partes obrera y patronal en la resolución de los conflictos laborales tiene algunas ventajas; de entre las cuales Carpizo hace mención de las siguientes:

a.- Su presencia crea confianza en las clases sociales obrera

y patronal y rompe con el escepticismo con el que los obreros ven a los tribunales del orden común.

b.- Al ser elegidos por los propios obreros y patronos "se supone que poseen conocimientos y experiencia en esta clase de problemas y pueden ponderar en mejor forma las posibles soluciones..." (1).

c.- Al tener conocimiento de la realidad de las empresas y la necesidad de la clase obrera, podrán interpretar el derecho con un contenido y una finalidad más humanos.

En ello consiste su especialización, en el hecho de ser trabajadores o patronos, pues como tales, conocen mejor las necesidades que aquejan a las clases que representan.

Contra la representación de las partes en la integración de -- las Juntas, se han esgrimido también algunos argumentos que se pueden resumir de la siguiente manera:

Los representantes de capital y trabajo son a la vez que "jueces", defensores de la parte a la que representan; se encuentran por tanto, - opina Alcalá Zamora dentro de la figura del "juzgador parte" y de esta manera, "...los votos de estos jueces defensores en los tribunales paritarios se compensan o se anulan y es realmente el juez imparcial quien decide el conflicto ...ya que generalmente su voto lo otorgarán a favor de la clase social que representan" (2).

Lo cierto es que los representantes de obreros y patronos, como su mismo nombre lo indica, no son ni pueden ser imparciales; y así lo acepta el maestro De la Cueva cuando al referirse a ellos afirma:

"Algunos creyeron que no sólo podrían, sino que deberían asími

(1) CÁRPIZO, JORGE. La Naturaleza Jurídica de las Juntas.. Op. Cit. Pág. 241.

(2) ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Citado por CÁRPIZO, JORGE. La Naturaleza Jurídica... Op. Cit. Pags. 240 y 241.

larse a los jueces, por lo tanto, juristas imparciales encargados de estudiar las controversias sometidas a su decisión; sin embargo, la realidad y la práctica han demostrado que no es -- esa su postura, por lo contrario, son de verdad representantes de los trabajadores y de los patronos, defensores de uno u --- otros, especie de abogados incrustados en las Juntas para hacer valer ante el representante del gobierno los puntos de vista y los argumentos que puedan favorecer los intereses de sus representados." (1).

Conforme a este criterio, el propio De la Cueva, máximo defensor de la estructura y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, está reconociendo que es el representante del gobierno a quien compete resolver con imparcialidad la cuestión que se debate, tomando en consideración las argumentaciones de los representantes de las clases sociales en pugna; e incluso, afirma que su actuación es indispensable, porque sin él, "...se correrá el riesgo de no llegar nunca a dictar una resolución." (2).

Sin embargo, más que caracterizarse por su imparcialidad, los Presidentes de las Juntas tienden a actuar también como representantes, pero esta vez no de los intereses de obreros o patronos sino del propio interés -- del gobierno, al que deben su nombramiento y estabilidad en su puesto.

Resulta muy interesante citar el pensamiento que vertió al respecto Bassols en 1930: "...mientras los gobernantes han sido hombres con tendencias obreristas definidas, dejar a los representantes del gobierno -- que como terceros entre el capital y el trabajo son los que en realidad fallan --, la libertad de resolver sin sujeción a normas definidas, ha podido ser ventajoso y justo. Pero conforme el asentamiento de la burguesía formada después de la Revolución vaya siendo más claro, también será más perceptible la distancia -- que va a marcarse entre el Estado y las clases obreras... La época en que los gobernantes eran los mejores aliados de las tendencias obreras, se irá viendo

(1) CUEVA, MARIO DE LA, Nuevo Derecho Mexicano, Op. Cit. Pags. 537 y 538.

(2) IDEM.

substituida por otra en que los asalariados sientan que los representantes -- del gobierno en las Juntas de Conciliación, son, en la realidad de la lucha, aliados del capital." (1).

Conviene, por tanto, pugnar por el logro de un mayor grado de imparcialidad en la justicia laboral, sin perder de vista los principios de justicia social que deben imperar en los conflictos obrero=patronales; la necesaria especialización de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral ha de combinarse con tales principios, prescindiendo, o eliminando definitivamente, cualquier vínculo que implique dependencia y subordinación con respecto al Organó Ejecutivo.

e.- Acorde con la simplificación de formalidades, la celeridad del procedimiento, la eliminación de recursos y la integración clasista de las Juntas, los autos y laudos de éstas deben ser dictados con lenguaje -- sencillo y claro, de una manera que puedan ser comprendidos por el trabajador que, en la mayor parte de los casos no tiene la suficiente y elemental preparación.

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

La solución de conflictos de trabajo en todas sus manifestaciones --individuales y colectivos, jurídicos y económicos-- corresponde, como ya ha quedado asentado, a nivel federal, la Junta Federal de Conciliación y -- Arbitraje, con excepción de aquéllos que como veremos más adelante, son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad -- con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo está considerada por el Reglamento interior de la Junta, como un:

(1) BASSOLS, NARCISO. Op. Cit. Pag. 162.

"Tribunal con plena jurisdicción, que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de Trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas, y su competencia está determinada por la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo". (Art. 1°).

Hemos tratado de exponer, en forma sucinta, la estructura y - competencias de este organismo jurisdiccional, a través del cuadro sinóptico que a continuación se presenta, resaltando las funciones de la Junta que se - consideran trascendentes en el ejercicio de la función jurisdiccional en materia de trabajo.

De acuerdo con el siguiente cuadro, podemos inferir que la -- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje realiza, predominantemente, función jurisdiccional y aunque se haya buscado que la representación de las partes - diera a este organismo y en general a todos los de justicia laboral, un mayor grado de especialización e imparcialidad en sus resoluciones, lo cierto es -- que la figura del Presidente de la Junta, como cabeza y director de la misma, y como representante del gobierno en la integración del pleno y en la tramición y resolución de los conflictos colectivos, adquiere gran relevancia.

Aunque el Presidente de la Junta Federal no depende jerárquica- mente del Presidente de la República por disposición legal, lo cierto es que debe a éste su nombramiento y, por ende, su estabilidad; lo mismo sucede con los Presidentes de las Juntas especiales, nombrados por el Secretario de Trabajo y Previsión Social y cuya destitución, lo mismo que la de los secreta- - rios, actuarios y auxiliares, se decreta por la misma autoridad que hubiese - hecho el nombramiento, de acuerdo al artículo 646 de la Ley Federal del Traba- jo.

Esto hace depender a los representantes del gobierno de las -- Juntas de las autoridades del Organo Ejecutivo, si bien no en forma jerárqui-

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

PLENO.

Integrado por el Presidente de la Junta y la totalidad de representantes de trabajadores y patronos.
 Requiere para funcionar: Presidente y un 50% de representantes. En caso de empate, los votos de los ausentes se suman al del Presidente. (Art. 620-I. L.F.T.)

ATRIBUCIONES:

- Expedir reglamento interior.
- Conocer y resolver los conflictos que afecten a la totalidad de las ramas de la industria.
- Recurso de revisión contra resoluciones del Presidente de la Junta en ejecución de laudos.
- Uniformar criterios de resolución.
- Vigilar Juntas de Conciliación.
- Informar al Srfo. T.P.S. deficiencias; proponer soluciones.

PRESIDENTE

Designado por el Presidente de la República.

ATRIBUCIONES:

- Presidir el Pleno y ejecutar laudos.
- Presidir Juntas especiales y ejecutar laudos en los casos de los arts. 608-609 LFT
- Revisar actos de los actuarios en ejecución de laudos.
- Complimentar exhortos o turnarlos a Juntas Especiales.
- Rendir informe en los amparos. (Art. 617-L.F.T.)

JUNTAS ESPECIALES

Se integran por ramas industriales o actividades, por:

A) Representante de Gobierno.

- Presidente de la Junta, para resolver conflictos de naturaleza económica.
- Presidente de la Junta Especial, para resolver conflictos individuales y -- conflictos colectivos de naturaleza -- jurídica.

Durante el procedimiento los Representantes de Gobierno son substituidos por auxiliares, salvo en la votación de laudos y las excepciones previstas por el art. 610 L.F.T..

B) Representante de los Trabajadores.

C) Representante de los Patronos.

(Funcionan en Estados por descentralización)

SECRETARIA AUXILIAR DE HUELGAS

- Depende directamente del Presidente de la Junta (Art. 27 Reglamento J.F.C.A.)
- Tramita procedimiento de huelga desde su inicio hasta su estallamiento. (Art. 26. R.U.F.C.A., regulado por los artículos 920 a 928 L.F.T.)
- Durante este trámite la Junta puede resolver no dar emplazamiento por no reunir los requisitos que exigen los arts. 920 y 923 L.F.T.)
- Audiencia de conciliación.

SECRETARIA AUXILIAR DE HUELGAS ESTALLADAS

- Depende directamente del Presidente de la Junta. (Art. 31 R.U.F.C.A.)
- Tramita procedimiento de huelga desde su estallamiento hasta su terminación (Art. 30 R.U.F.C.A.)
- Le compete por tanto declarar las inexistencias e ilicitudes de huelgas. (Arts. -- 929-937 L.F.T.)

SECRETARIA AUXILIAR DE CONFLICTOS COLECTIVOS

- Depende directamente del Presidente de la Junta. (Art. 35 R.U.F.C.A.)
- Tramita procedimientos relativos a conflictos colectivos de naturaleza jurídica y económica. (Por ejemplo, juicios de titularidad de contratos colectivos.)

SECRETARIAS DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE QUE REALIZAN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS NECESARIAS PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL DE LA MISMA:

- Consultoría General Jurídica.
- Visitadores Auxiliares.
- Secretaría General de Acuerdos.
- Secretaría General de Coordinación Administrativa.
- Secretaría Auxiliar de Amparos.
- Secretaría Auxiliar de Distribución de Diligencias.
- Secretaría Auxiliar de Conciliación: tramita los procedimientos de conciliación de conflictos colectivos. Le dan intervención al conciliador, cuya función, en caso de lograr avenir a las partes, es de naturaleza cuasijurisdiccional.

Estas tres Secretarías funcionan como las Juntas Especiales, por medio de un auxiliar en el procedimiento y -- las resoluciones se dictan mediante votación del Presidente de la Junta y los Representantes del Capital y del trabajo de la Junta Especial que corresponde a la rama de la Industria o Actividad.

L.F.T. = Ley Federal del Trabajo
 R.U.F.C.A. = Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

ca, si fácticamente; lo cual no sería tan grave si no se diera la circunstancia de que el Presidente de la Junta y los de las juntas especiales, tienen, por así decirlo, el voto de calidad en la discusión de los laudos y demás resoluciones, en primer lugar, porque por regla general y por su carácter de representantes, los del capital y el trabajo, votan a favor de la parte que los designó, independientemente de que en la mayoría de los casos, por no decir - en todos, no intervienen en la secuela del procedimiento, sino sólo en la votación del laudo, proyectado a su vez por un auxiliar, dependiente del representante del gobierno.

En segundo término, porque para tomar resoluciones basta con el Presidente más uno de los representantes por lo menos o el 50% de representantes de los trabajadores y patrones (art. 620 L.F.T.) y en caso de empate, los votos de los ausentes se suman al del Presidente.

La imparcialidad en la impartición de justicia laboral cuenta, por tanto, con una endeble protección, sobre todo si tomamos en cuenta que el gobierno puede inclinarse por solucionar en uno u otro sentido aquellos conflictos como los de huelga o de titularidad de contratos colectivos en los -- que se ven afectados intereses, no sólo económicos que impliquen a las empresas y sus trabajadores, sino incluso políticos.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El artículo 123 Constitucional, en su texto original, se interpretaba únicamente como aplicable a las relaciones laborales entre particulares, excluyendo de su tutela a los trabajadores al servicio del Estado; la -- Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931, excluía también expresamente, en su artículo 2º, las relaciones entre el Estado y sus servidores, que se regirían por las leyes del Servicio Civil. Incluso, la Suprema Corte de Justicia

de la Nación consideró inaplicable la Ley Federal del Trabajo para los Servidores Públicos que se regían por la "Ley del Servicio Civil" (1).

Esto se debió al hecho de que se considera que, mientras "...el patrón particular persigue el lucro en la actividad económica que realiza, el Gobierno va a realizar una gestión de los asuntos de interés público, como lo son los Servicios Públicos, la Seguridad Pública y la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo social, político y económico del país..." (2).

Las primeras disposiciones en materia de trabajo burocrático - se dan en 1934, mediante "El acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil"; posteriormente el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de abril de 1941, reformado por decreto publicado el 30 de diciembre de 1947, estableció el Tribunal de Arbitraje. (3).

Fue hasta 1960 cuando se incorporó al texto constitucional el apartado "B" del artículo 123 señalando las bases que habrían de regir en las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; como lógica consecuencia, en 1963 se crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a la Fracción XII del Apartado B del artículo 123, el cual substituyó al Tribunal de Arbitraje; la estructura de este nuevo Tribunal fue modificada, recientemente, en diciembre de 1983, publicándose dicha reforma el 12 de enero de 1984.

Podemos darnos una idea de la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a través del siguiente cuadro:

- (1) "EMPLEADOS PUBLICOS. No están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 Constitucional, ni en la Ley del Trabajo. E-SCJ- Tomo XXV. Pag 918
- (2) MORA ROCHA, J. MANUEL. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Fco. Méndez Cervantes Editor. México, 1986. Pag. 19.
- (3) Datos obtenidos de HERRAN SALVATI Y QUINTANA ROLDAN. Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa. México, 1986. Pag. 93.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

P R E S I D E N T E

Designado por el Presidente de la República como Magistrado Adicional a los de las Salas.

ATRIBUCIONES.

(Art. 120 A. L.F.T.S.E.)
 - Representar y dirigir la administración del Tribunal.
 - Presidir el Pleno.
 - Vigilar el cumplimiento de laudos del Pleno al funcionamiento de las salas y disciplina del personal.
 - Asignar expedientes a las Salas.
 - Rendir informes en amparos contra resoluciones del Pleno.

P L E N O

INTEGRACION

Integrado por la totalidad de los magistrados de las Salas y el Presidente del Tribunal.

ATRIBUCIONES

(Arts. 124 y 124 A L.F.T.S.E.)
 - Expedir reglamento y manual del Tribunal.
 - Uniformar criterios procesales de las Salas.
 - Tramitar y resolver:
 a) Conflictos Colectivos (art. 124 L.F.T.S.E. Fracción II)
 b) Concesión de registro de sindicatos o cancelación de los mismos (F. III)
 c) Conflictos sindicales o intersindicales. (Fracción IV)
 d) Registro de condiciones generales de trabajo, estatutos sindicales y otros reglamentos.
 - Determinar la ampliación de número de Salas Auxiliares.

S A L A S

INTEGRACION

Deben ser tres por lo menos.
 Se integran por:
 a) Magistrado designado por el Gobierno Federal.
 b) Magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
 c) Magistrado tercer árbitro, designado por los dos primeros (gobierno y trabajadores.) Presidente de Sala.
 - Pueden además funcionar SALAS AUXILIARES en las capitales de las Entidades Federativas.

ATRIBUCIONES

S A L A S :
 - Conocer los conflictos individuales entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores y los que les sean asignados conforme al reglamento interior. (Art. 124 B L.F.T.S.E.)

SALAS AUXILIARES:

- Su competencia se circunscribe a agotar el procedimiento, en conflictos individuales. Carecen de facultades para dictar laudo (Art. 124c LFTSE).

L.F.T.S.E. = Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al igual que las Juntas, ejerce funciones predominantemente jurisdiccionales; es un organismo especializado en materia laboral que actúa en forma colegiada; un rasgo distintivo del mismo radica en que el Presidente de la Sala no es el representante del Gobierno como sucede en las Juntas, sino que lo es el Magistrado -- Tercer Arbitro que han designado los representantes de las partes, pues no -- hay que olvidar que en este caso el Gobierno Federal si es efectivamente parte en el conflicto.

Contra los laudos y demás resoluciones dictados por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no procede ningún recurso; por ende, sólo -- pueden ser combatidos vía juicio de amparo, directamente ante el Organó Judicial Federal.

Por esta razón, y "...por ser la Corte la autoridad suprema en materia judicial, se ideó un sistema especial para dirimir los conflictos que puedan surgir entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores" (1). El párrafo segundo de la Fracción XII del artículo 123 Apartado B de la Constitución, confiere dicha competencia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sola instancia; la exposición de motivos de la reforma - constitucional de 1960 al artículo 123, señaló la necesidad de esta excepción:

"Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como - el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte - para conocer de estos conflictos y resolver en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece." (2).

Al efecto, y de conformidad con el artículo 153 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se creó la Comisión Substan--

(1) GUERRERO EUQUERIO. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Tercera edición, México, 1983, Pag. 534

(2) Párrafo citado por HERRAN SALVATI Y otro.. Op. Cit. Pag. 120.

ciadora, encargada de, como su nombre lo indica, substanciar los expedientes y emitir un dictamen sobre el cual resolverá el Pleno de la Suprema Corte. -- Dicha comisión se integra en forma tripartita, a semejanza de todos los tribunales laborales, por:

- 1.- Representante de la Suprema Corte de Justicia (nombrado por el pleno).
- 2.- Representante de los trabajadores (nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación).
- 3.- Ajeno a uno y otro, un Magistrado Tercer Arbitro, designado de común acuerdo por los otros dos miembros de la comisión.

A partir de la reforma aprobada en 1987, que reduce la competencia de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de las cuestiones que entrañen control de constitucionalidad, ésta será la única, o al menos una de las pocas ocasiones en que dicho Tribunal supremo tenga expresamente conferida una función de control de legalidad.

3.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANO EJECUTIVO EN MATERIA AGRARIA.

El Derecho Agrario, al igual que el laboral, fundado en principios de "justicia social", ha adquirido sustantividad y autonomía a lo largo de su evolución; sus normas y procedimientos poseen así mismo una particular naturaleza jurídica, pues deben cumplir con una función de tipo social.

La materia agraria abarca primordialmente dos sectores, uno político-administrativo, que comprende las acciones tendientes a la distribución de la tierra e instrumentación de incentivos para aumentar su productividad; y un aspecto jurisdiccional, que es el que ahora nos interesa. En esta área incluimos "...la solución de los conflictos y controversias que se suscitan entre los diferentes sujetos del Derecho Agrario o entre éstos y las au-

toridades agrarias." (1). En base a ésto vamos a diferenciar los elementos que integran las cuestiones agrarias en materia jurisdiccional:

A.- Sujetos.

Cabe indicar que en esta materia los sujetos son normalmente - los campesinos, entre los que se incluyen comuneros, ejidatarios y pequeños - propietarios; comunidades agrarias y núcleos de población que, por lo general, representan un sector económicamente débil.

Por lo que se refiere a las autoridades u órganos agrarios, la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 2 encomienda la aplicación - de sus disposiciones a:

1.- El Presidente de la República, considerado como la suprema autoridad en materia agraria por el artículo 27 constitucional.

2.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

3.- La Secretaría de la Reforma Agraria, Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, de conformidad con la Fracción XI, inciso a) del artículo 27 -- Constitucional,

4.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

5.- Las comisiones agrarias mixtas que funcionan en cada Estado y en el Distrito Federal, compuestas por representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos (art. - 27 XI-c).

6.- Existe también un Cuerpo Consultivo agrario compuesto por cinco personas designadas por el Presidente de la República (art. 27 Fracción

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, No existe Justicia Agraria en México. Inconstitucionalidad de los procedimientos de anulación, Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX Mayo-Agosto, 1980. # 116. Pag. 395.

XI - inciso b).)

7.- Comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales, mencionados en la Fracción XI incisos d) y e) del artículo 27. Constitucional.

B.- Materia.

Los conflictos que se originan entre los campesinos, y entre éstos y las autoridades encargadas de la ejecución de la legislación agraria, tienen sin duda una configuración especial, debido a que implican cuestiones de interés social como lo son las relativas a la propiedad rural, su distribución equitativa y su organización y productividad; el principio eje del Derecho Agrario es, en opinión de Martha Chávez Padrón, "...la aplicación de un derecho de propiedad sujeto a las modalidades que dicta el interés público y que tiene una función social que cumplir." (1).

Las cuestiones que dan lugar al ejercicio de funciones jurisdiccionales pueden ser las siguientes:

- 1.- Restitución de tierras y aguas.
- 2.- Dotación de tierras y aguas.
- 3.- Privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios.
- 4.- Primera instancia de conflictos de límites comunales.
- 5.- Nulidad de fraccionamientos.
- 6.- Creación de nuevos centros de población cuando se finca - en terrenos afectados, y lo fueron las permutas de bienes ejidales por bienes particulares (2).

C.- Organos Jurisdiccionales.

La evolución del Derecho Agrario en México, como un Derecho social, tiene sus orígenes en las luchas que culminaron en el movimiento revolu

(1) CHAVEZ PADRON, MARTHA, El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 1986. Pag. 31.

(2) Cfr. Op. Cit. Pag. 88.

cionario de 1910; se demandó desde entonces, una solución efectiva a los problemas agrarios, sobre todo, y así lo pidieron el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, en su artículo 3° y posteriormente el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, que adiciona al primero, en su artículo 6°, tratándose de la restitución de tierras a los poblados despojados, cuestiones que deberían "...ser conocidas, substanciadas y resueltas --según indica Armienta -- Calderón-- por órganos del Estado diferentes a los tribunales de jurisdicción ordinaria, los cuales durante el Porfiriato habían sido un dócil instrumento para desposeer a los campesinos" (1).

Así fue como antes de la promulgación de nuestra Constitución vigente, el 6 de enero de 1915, entró en vigor la Ley Agraria que atribuyó amplias facultades al Órgano Ejecutivo (federal y locales) para la redistribución de la propiedad agrícola, creándose así mismo, órganos y autoridades en esta materia, dependientes del Ejecutivo, como lo fueron la Comisión Agraria Ejecutiva, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y -- los Comités Particulares Ejecutivos.

Al promulgarse la Constitución de 1917, que incluía, como es sabido, los lineamientos de las reconocidas garantías sociales de obreros y -- campesinos (art. 27), se eleva a rango constitucional la citada ley de 1915; es hasta 1934 cuando se reforma el artículo 27 Constitucional para incluir en él el contenido de dicha ley, extinguiendo la Comisión Nacional Agraria y -- creándose los organismos que ya hemos citado: la Secretaría de la Reforma -- Agraria (que primero fue Departamento), el Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de jurisdicción retenida; y transformándose las Comisiones Locales en Comisiones Agrarias Mixtas.

Actualmente, como resultado de esta evolución, realizan funcio

(1) ARMIENTA CALDERON, GONZALO. Tribunales Agrarios en México. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX. Mayo-Agosto, 1980. # 116. Pag.-- 355.

nes jurisdiccionales referentes a las cuestiones agrarias, los siguientes organismos, de acuerdo con la competencia que les atribuyen la Constitución Federal y la Ley Federal de la Reforma Agraria:

1.- Presidente de la República.

Además de estar considerado como la suprema autoridad agraria, el artículo 27 Constitucional le confiere expresamente las siguientes facultades:

a) Conocer de cuestiones que surjan por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población (Fracción VII 2º párrafo). "El Ejecutivo Federal -señala dicha Fracción- se avocará (sic) al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá - fuerza de resolución definitiva y será irrevocable". Esta primera instancia resulta una especie de arbitraje obligatorio a cargo del Ejecutivo, y sólo -- que las partes se conformen con su decisión ésta será definitiva y adquirirá obligatoriedad y fuerza de cosa juzgada en todos los sentidos; en caso contrario, esto es, cuando una parte o ambas se encuentren inconformes, indica el texto vigente de la Fracción que citamos, podrá reclamarse la resolución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la Ejecución de la proposición presidencial.

Es de prever que esta competencia de la Suprema Corte sea modificada, como consecuencia de las reformas aprobadas a la Carta Magna en 1987, por virtud de las cuales se erige a la Corte como Tribunal Constitucional, - eximiéndola del conocimiento directo de asuntos en los que no se ventilen - cuestiones que impliquen violación directa a la Constitución.

b) De acuerdo a la Fracción XII del artículo 27 Constitucio-

nal, el Ejecutivo Federal resolverá sobre las solicitudes de restitución o do tación de tierras o aguas que hayan sido presentadas ante los Gobernadores, - substanciadas por las comisiones mixtas, que emitirán un dictamen que deberá ser aprobado o en su caso modificado por los propios Gobernadores y resuelto en definitiva por el Presidente. Este es un caso típico de competencia juris diccional retenida.

Una vez dictada la resolución del Ejecutivo en estas cuestiones, los propietarios afectados no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario; no podrán promover el Juicio de Amparo; sólo podrán exigir su indemnización (Fracción XIV). Esta disposición le da a la resolución del Presidente - de la República fuerza absoluta de verdad legal.

c) La Fracción XVIII del artículo 27 faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar la nulidad de los contratos y concesiones hechos por - los gobiernos anteriores desde el año de 1876, "que hayan traído por conse- - cuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación - por una sola persona o sociedad".

Estas son las únicas facultades de naturaleza jurisdiccional - que otorga la Constitución exclusivamente al Ejecutivo Federal; ahora bien, - la Ley Federal de la Reforma Agraria, al señalar las atribuciones de las auto ridades agrarias, confiere algunas funciones que pueden considerarse de juris dicción a:

2.- Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamen- to del Distrito Federal.

La Fracción I del artículo 9 L.F.R.A.* los faculta para "dic- - tar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación comple menta

(*) L.F.R.A. = LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

ria y ampliación de ejidos." El texto de la Constitución Federal, sin embargo, no concede tal facultad de resolución a los gobernadores, sino que únicamente los autoriza para turnar las solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas a las comisiones agrarias mixtas, aprobar o modificar el dictamen que rindan éstas, ordenar que se de posesión inmediata de las solicitudes que, en su concepto, procedan "los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución" (art. 27 -XII Const:.) Se trata, entonces, de un ejemplo de competencia jurisdiccional retenida.

3.- Al Secretario de la Reforma Agraria.

Como colaborador directo del Ejecutivo Federal, tiene atribuciones de apoyo a éste, entre ellas, la de proponerle la resolución de expedientes agrarios de su competencia. La Fracción XIII del artículo 10 L.F.R.A. lo faculta directamente para "resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección o por cualquier causa cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad". Se le faculta, además, para "intervenir en la resolución de las controversias agrarias.." (Fracción XIV art. 10) y para "decidir sobre conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias" - -- (Fracción XVIII).

4.- A las Comisiones Agrarias Mixtas.

Además de su intervención en la substanciación y dictamen de los expedientes que deban ser resueltos por el Ejecutivo Local y la substanciación de los expedientes de restitución de tierras, bosques y aguas, la Fracción II del artículo 12 L.F.R.A., las faculta para "resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones" que previamente habían substanciado las propias comisiones; así mismo, la Fracción IV les da competencia para "resolver las controversias sobre bienes y dere-

chos agrarios que les sean planteadas en términos de esta ley, e intervenir - en los demás asuntos cuyo conocimiento les esté atribuido"; estos asuntos son, por ejemplo, los procedimientos de nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias y sobre los cuales conoce y resuelve la Comisión -- Agraria Mixta sin que proceda ningún recurso contra sus resoluciones (arts. - 406 a 412 L.F.R.A.) haciendo con ello a un lado, por cierto, la consideración de que el Presidente de la República, como suprema autoridad agraria por disposición constitucional, debe decir la última palabra en toda cuestión de esa índole.

5.- Al Cuerpo Consultivo Agrario.

De acuerdo con el artículo 16 L.F.R.A., este órgano tiene atribuciones para dictaminar sobre los expedientes de trámite concluido que resolverá en definitiva el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria y para opinar sobre los conflictos suscitados por la ejecución de las resoluciones presidenciales, funciones que si bien no son estrictamente - jurisdiccionales, constituyen la base para la decisión jurisdiccional definitiva del Ejecutivo. Desde la modificación de la L.F.R.A. de 1983, el Cuerpo Consultivo Agrario tiene facultad jurisdiccional para resolver en definitiva los casos de inconformidad por juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones individuales (art. 432 L.F.R.A.) y para resolver los expedientes de dotación negativos y ordenar la iniciación en este caso de nuevos centros de población ejidal (art. 326 L.F.R.A.).

Todos estos organismos intervienen de una u otra manera en la substanciación de los procedimientos agrarios, dictaminan sobre los expedientes, emiten su opinión y, en ocasiones, resuelven en definitiva; si bien no - todos sus actos entrañan el ejercicio de una función jurisdiccional, algunos de ellos están relacionados con la misma, en tanto son necesarios para la re-

solución de un conflicto o cuestión de Derecho planteada en materia agraria; el Ejecutivo Federal, como máxima autoridad agraria, si está dotado de función jurisdiccional; sin embargo, en la práctica resulta imposible que el Presidente pueda tener un conocimiento amplio de todas las cuestiones que le corresponde resolver, ya que ésta no es la única función que tiene encomendada, como es obvio, por lo que se limita a firmar los dictámenes y proposiciones elaboradas por los órganos que han colaborado en el procedimiento; y son así estos últimos quienes realmente deciden. Se trata, por ende, de un ejemplo de competencia jurisdiccional retenida, y así lo acepta el maestro Fix Zamudio, al considerar v.gr. que el Cuerpo Consultivo Agrario "...decide de manera imparcial algunos de los conflictos entre los campesinos y los propietarios agrícolas así como de los campesinos entre sí, pero sus decisiones se consideran formalmente como simples dictámenes que deben ser homologados, es decir, suscritos por el Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa." (1).

Jorge Carpizo considera, por otra parte, que "desde el ángulo estrictamente jurídico las únicas facultades jurisdiccionales que posee el Presidente mexicano son las que tiene en materia agraria" (2), de acuerdo con el artículo 27 Constitucional; la justificación de la competencia jurisdiccional en materia agraria se presentó, según anotamos, en torno al movimiento revolucionario de 1910; no obstante, la evolución política y jurídica de nuestro país ha hecho variar esta idea, pues si bien contra las resoluciones del Ejecutivo los campesinos pueden defenderse por medio del Juicio de Amparo, no es lo deseable, que por insuficiencias en la impartición de justicia en las primeras instancias, los afectados se vean generalmente en la necesidad de --

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa, Op. Cit. Pag. 58.

(2) CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI. Quinta edición. México, 1985. Pag. 177.

acudir al Organó Judicial Federal, en defensa de sus garantías.

Las razones para conservar esta competencia en el marco del -- Ejecutivo, son similares a las que se argumentan en materia laboral; como es necesario proteger a la parte socio-económicamente débil, la contienda presenta características y modalidades especiales; "...aquí normalmente, --señala -- Martha Chávez Padrón-- se observa la lucha de intereses individuales y de intereses sociales de núcleos de población necesitados y, frente a esta contienda, el Derecho Social modifica los conceptos tradicionales del Derecho Procesal, para proteger a los núcleos de población que presentan necesidades sociales y económicas." (1).

Estas modalidades se deducen de los siguientes principios:

a.- Simplificación del procedimiento al máximo posible; la demanda se reduce a una solicitud, no hay posibilidad de promover incidentes -- que puedan retrasarlo, salvaguardando, sin embargo, la garantía que otorga el artículo 14 Constitucional; no hay tampoco excepciones dilatorias.

b.- Máxima economía en el proceso. Esto se manifiesta según indica Chávez Padrón (2), en el hecho de que no existen excepciones dilatorias, formalidades procesales, e impera la oralidad en el proceso, en el cual, se ha suprimido prácticamente la posibilidad del desistimiento.

c.- Principio de oficiosidad. El "magistrado agrario" desempeña un papel activo en el proceso, pues puede aportar elementos probatorios e inclusive iniciar el procedimiento, como sucede en el conflicto por límites comunales, ya que la cuestión agraria es de interés público; esto se manifiesta también en la importancia que se ha otorgado en esta materia a la suplencia de la deficiencia de la queja en el Juicio de Amparo.

(1) CHAVEZ PADRON, MARTHA. Op. Cit. Pag. 89.

(2) Cfr. IDEM.

A pesar de todas estas pretendidas justificaciones, la doctrina mexicana clama por el establecimiento de verdaderos tribunales en materia agraria.

El Maestro Ignacio Burgoa ha afirmado categóricamente, y no -- con poca razón, que "no existe justicia agraria en México" (1). Las contro-- versias que se plantean en los procedimientos agrarios, señala "...no se re-- suelven por auténticos tribunales, sino por órganos administrativos del Esta-- do que asumen el doble carácter de juez y parte, circunstancia que es un sig-- no inequívoco de parcialidad, que de suyo es negativa de toda justicia." (2).

El autor referido, realiza además un análisis muy interesante sobre la incompetencia constitucional del Presidente de la República y de las Comisiones Agrarias Mixtas, ya que, opina, al primero la Constitución no le - otorga dicha competencia, no lo erige en juez agrario pues las facultades pre sidenciales que se le confieren son de carácter político administrativo, salvo la de resolver en primera instancia sobre límites de terrenos comunales (Frac ción VII art. 27) y en ninguna otra disposición constitucional se consagra dí cha concesión, que debe ser expresa de acuerdo con la Fracción XX del artícu-- lo 89 Constitucional; respecto a las Comisiones Agrarias Mixtas, señala, el - artículo 27 limita sus facultades a la substanciación y dictaminación en los expedientes agrarios, por lo que no tienen facultades jurisdiccionales; la -- ley Federal de la Reforma Agraria, sin embargo, varía substancialmente la es-- fera de competencia de estos organismos al otorgarles indebidamente, sin fun-- damento constitucional, atribuciones de tipo jurisdiccional; sobre todo cuan-- do concede a sus resoluciones carácter de definitivas, lo que va en contra de la categoría de suprema autoridad agraria del Ejecutivo de la Unión, quien co

(1) BURGOA, IGNACIO. No Existe Justicia Agraria en México... Op. Cit. Pag. 395

(2) IDEM.

mo tal, no puede, ni debe estar sometido a ninguna autoridad administrativa.

Propone, así, Burgoa que: "Para dirimir toda clase de controversias en materia agraria, salvo el caso de conflictos en razón de tierras - entre dos o más poblados, deben implantarse los Tribunales Agrarios con todas las características y elementos de un auténtico Tribunal, principalmente el - que concierne a la autonomía... Sólo mediante el funcionamiento de Tribunales Agrarios se puede realizar la Justicia Agraria." (1).

Coincidimos en que la creación de Tribunales en materia agraria es ya una necesidad, pues la función jurisdiccional en este aspecto adolece de defectos substanciales; las autoridades competentes son numerosas y diversas, lo mismo que los procedimientos; hace falta organización y uniformidad; existe, además, según apunta Armienta Calderón, un rezago importante de expedientes debido a la deficiente estructuración de las Comisiones Agrarias Mixtas, lo que, unido a la "escasez de recursos y el carácter lego de sus - miembros, junto con la ampliación competencial que se les otorgó con motivo - de la expedición de la Ley Federal de la Reforma Agraria, han ocasionado que no sean suficientemente eficientes en el ejercicio de sus funciones de instrucción, de ejecución, de consulta y jurisdiccional." (2).

El último autor citado, propone por tanto, la estructuración - de Tribunales Agrarios que conozcan "...únicamente de las controversias agrarias no atribuidas al Jefe del Ejecutivo Federal por la Ley Fundamental" (3); subsistiendo el Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de jurisdicción en la - materia agraria que la Constitución reserva al Presidente de la República y a través del recurso de casación, como órgano creador de jurisprudencia. Añade

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. No existe Justicia Agraria. Op. Cit. Pag. 404

(2) ARMIENTA CALDERON. Op. Cit. Pag. 362.

(3) Op. Cit. Pag. 366.

finalmente, que dichos tribunales deberán ser especializados, pues, "...por - la complejidad técnica que reviste la materia y por su carácter político se-- ría inconveniente ubicarlos dentro de la órbita del Poder Judicial" (1).

Sin embargo, consideramos que este no es motivo determinante - para establecer tribunales fuera del marco judicial; la complejidad técnica - de la materia no constituye un factor decisivo; la materia civil y la penal, por ejemplo, también poseen peculiaridades y la especialización en la imparti ción de justicia es sin duda una necesidad cada día más apremiante debido al crecimiento y evolución de nuestra sociedad que, incluso, ha provocado la di- visión de competencias por razón de la materia en el ámbito judicial, creándo se por lo pronto, en el fuero común del Distrito Federal, Juzgados especiali- zados en Arrendamiento Inmobiliario y Concursales.

Esta especialización es innegable también en el fuero federal; los Juzgados de Distrito poseen competencia definida en determinada materia y cabe agregar que ya se ha formado, incluso, un Juzgado de Distrito especiali- zado en materia agraria.

Ahora bien, por lo que respecta al carácter político que se di ce tienen las cuestiones agrarias, debe ser característica de todo tribunal - abocarse al estudio de las cuestiones que le son planteadas con criterio mera mente jurídico, excluyendo en sus consideraciones todo elemento de índole po- lítica que pudiera alterar su imparcialidad.

No se puede ejercer una función jurídica como lo es la juris-- diccional, en base a consideraciones políticas, que si bien frecuentemente in fluyen en la decisión, no deben constituir el factor determinante de ésta; so bre todo cuando es imprescindible satisfacer los imperativos de la justicia - social.

(1) ARMIENTA CALDERON. Op. Cit. Pag. 366.

No es la adscripción de los pretendidos tribunales agrarios a un órgano o a otro lo que les dará o restará eficacia; los procedimientos con tenciosos en esta materia pueden conservar e incluso reforzar las modalidades propias de su carácter social; tan es así, que el Juicio de Amparo en las - - cuestiones agrarias ha cobrado fisonomía propia estableciendo tales modalidades en cuanto a preclusión, imposibilidad de desistimiento, suplencia en la - deficiencia de la queja, el impuso procesal del juzgador, etc., lo cual ha va lido para que el maestro Fix Zamudio lo considere como uno de los sectores és tructurales del Juicio de Amparo, junto con el "amparo de la libertad, el ampa ro contra leyes, el amparo casación y el amparo administrativo" (1).

Poco se ha hecho últimamente por la justicia agraria, a no ser la mención de la Fracción XIX del artículo 27 constitucional que indica que "con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expe dita y honesta imp artición de la justicia agraria, con objeto de garantizar - la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pe queña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos"; sin embargo, esto no denota gran avance, pues mientras no se den las condiciones reales y el esfuerzo por conseguirlo, resulta un juego de palabras, muy reiterado, pero que no se refleja en la realidad.

4.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL RELATIVA AL FUERO MILITAR.

El ejército y las fuerzas armadas son instituciones destinadas a la defensa de la integridad nacional contra enemigos externos; al menos, - ese debe ser el espíritu de su función en un país pacifista como el nuestro; por su naturaleza estos organismos requieren de normas específicas que garan-

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Adecuación del Proceso a la Protección de los De rechos. En: CAPPELLETTI MAURO, El Control Judicial de la Constitucionali dad de las Leyes en el Derecho Comparado. UNAM México, 1966. Pag. 106.

ticen el cumplimiento de los deberes militares fundamentales por parte de sus miembros, de donde deriva la especialidad de sus procedimientos y órganos jurisdiccionales.

La Carta Magna que nos rige permite la subsistencia del fuero de guerra como única excepción a la garantía de igualdad que consagra el artículo 13, al prohibir la aplicación de leyes especiales y el funcionamiento de tribunales de igual índole; de tal manera que este precepto, señala en su parte final:

"...subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

El fuero militar se ve así limitado por el Texto Constitucional a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, para los delitos y faltas cometidos por aquéllos contra la disciplina militar; de donde derivamos que los elementos primordiales de este rubro son:

A.- Sujetos:

El fuero de guerra está reservado exclusivamente a los militares, esto es, en nuestro país, a aquellos ciudadanos mexicanos que presten sus servicios en las instituciones armadas de tierra, aire y mar: ejército, fuerza aérea y armada, respectivamente. Esto quiere decir que en México el fuero militar es único; abarca tanto al ejército como a la armada nacional o marina, pues aunque el Código de Justicia Militar (expedido en 1934) habla aún de la Secretaría de Guerra y Marina, hoy se encuentra dividida en la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, no por ello se ha dividido la jurisdicción militar. Esta aclaración se hace en razón de que, según señala García Ramírez, existen otros países, como es el caso de España, en donde -- existe diferencia en la competencia jurisdiccional para el ejército y para la

marina de guerra (1).

Se consideran miembros de la milicia tanto los individuos que voluntariamente decidan ingresar a ella, y lo hacen mediante un contrato que se puede catalogar como profesional, como aquéllos mexicanos que, por disposición constitucional, prestan el Servicio Militar Nacional, aunque en este último caso, sólo "...durante su permanencia en el activo de las fuerzas armadas, quedarán sujetos a las leyes, reglamentos y disposiciones militares" según señala el artículo 7 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.

Por ello García Ramírez considera que, en este aspecto, el fuero de guerra es más personal, profesional ya que "...la pertenencia al ejército no es una característica de la persona, sino una nota de relación profesional" (2).

El propio artículo 13 Constitucional prohíbe extender la jurisdicción militar a personas ajenas al ejército, declarando enfáticamente que tal ampliación no podrá darse "en ningún caso y por ningún motivo". Esta disposición solo podría ser suspendida, en tiempos de guerra o de perturbación grave del orden público, al tenor de las facultades extraordinarias de que -- puede hacer uso el Presidente de la República en los términos y modalidades -- del artículo 29 Constitucional, para suspender las garantías individuales. No obstante, Eduardo Herrera y Lasso considera que la prohibición de extender la jurisdicción militar a quien no tiene esa calidad se encuentra entre las -- garantías "no susceptibles de suspensión o restricción", porque lo prohíbe expresamente la Constitución" (3).

(1) GARCIA RAMIREZ, SERGIO. El Enjuiciamiento Penal Militar. En: Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. Miguel Angel Porrúa. Segunda edición. México, 1985. Pag. 186.

(2) Op. Cit. Pag. 185.

(3) HERRERA Y LASSO, EDUARDO. Garantías Constitucionales en Materia Penal. -- Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1984. Pags. 115 y 117.

De cualquier manera, el Decreto de Suspensión debe mencionar -cuáles son las garantías que se consideran suspendidas, el tiempo y el espacio - de la suspensión; así, por ejemplo, el Decreto que en este sentido emitió Avi la Camacho en 1942 en virtud de la declaración de guerra a Alemania, Italia y Japón por parte de México, no incluyó dentro de las garantías suspendidas la que prevé el artículo 13, aunque imperaba el estado de guerra (1).

La subsistencia del fuero de guerra para los militares, por -- otra parte, no debe considerarse ahora como un privilegio o prerrogativa para éstos, como es el caso del fuero de inmunidad procesal de que gozan los altos funcionarios; al contrario, el ser juzgado por tribunales militares implica - un procedimiento especial, lo más corto posible y la aplicación de sanciones más rigurosas que aquéllas a que pueden ser acreedores los ciudadanos por delitos comunes; esto obedece a que los integrantes de las fuerzas armadas tienen, además de los deberes y obligaciones que figuran para cualquier ciudadano, el de cumplir rigurosamente con los deberes y la disciplina propios de la institución de la cual forman parte.

Por ello, el aspecto personal y profesional del fuero de guerra va indisolublemente ligado con el aspecto material:

B.- Materia.

El fuero militar sólo opera en el ámbito punitivo, por la comisión, por parte de miembros del ejército y otras instituciones armadas, de -- faltas o delitos que atenten contra la disciplina militar. Cabe, entonces, aclarar, qué se entiende por deber, por disciplina y por delito militar.

Por deber, de acuerdo con el Reglamento General de Deberes Militares (capítulo de definiciones) (2) se entiende: "el conjunto de las obligaciones que a un militar impone su situación dentro del Ejército. La subor-

(1) Decreto transcrito por BURGOA, IGNACIO, en su libro: Las Garantías Individuales. Op. Cit. Pag. 180.

(2) Reglamento promulgado el 10 de noviembre de 1936.

dinación, la obediencia, el valor, la audacia, la lealtad, el desinterés, la abnegación, etc., son diversos aspectos bajo los cuales se presenta de ordinario."

La disciplina es "la norma a que los militares deben sujetar su conducta; tiene como base la obediencia y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares", según expresa el mismo Reglamento General de Deberes Militares.

Ahora bien, en el fuero militar sólo se comprende la competencia para juzgar a los miembros de las instituciones de guerra por la comisión de delitos militares, los cuales deben estar previstos y sancionados como tales en la ley correspondiente que, en nuestro caso, es el Código de Justicia Militar, en atención al párrafo tercero del artículo 14 Constitucional, que prohíbe en los juicios del orden criminal la imposición por simple analogía o por mayoría de razón; de penas que no estén decretadas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

El concepto de delito militar supone, así, la comisión de un hecho que atente contra la institución armada y su disciplina; se caracteriza, opina Martínez Muñoz, porque "...su objeto jurídico es la propia institución armada, el bien jurídico que la ley disciplinaria militar protege fundamentalmente es el propio Ejército, cuyas bases, régimen y disciplina el sujeto activo del delito destruye, lesiona o hace peligrar" (1). En este caso, continúa el mismo autor, esta vez citando las ideas de Ricardo Levene, "la competencia militar no nace lisa y llanamente por razón del lugar, ...ni por razón de la persona, sino que se determina por la naturaleza del delito, - que será militar cuando afecte principalmente y directamente al ejército."(2).

(1) MARTINEZ MUÑOZ, ILDEFONSO M. Derecho Militar y Derecho Disciplinario Militar. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1977. Pag. 253.

(2) IDEM.

De ésta manera, el artículo 57 del Código de Justicia Militar, precisa cuales son los delitos que atentan contra la disciplina militar, entre los cuales se cuentan los especificados en el libro segundo del propio Código y que sería prolijo enumerar aquí, y aquellos delitos del orden común o federal cuando, en su comisión, concurren las circunstancias expresadas en el artículo 57, como son: que su comisión se de en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo; cometidos por militares en un buque de guerra o en el edificio o punto militar produciendo tumulto o desorden en la tropa, o se interrumpa o perjudique el servicio militar; cometidos en territorio declarado en estado de sitio o lugar sujeto a ley marcial; frente a la tropa formada o frente a la bandera, etc.

Como puede observarse, el artículo citado también excluye de la competencia jurisdiccional militar los delitos comunes, aún cuando sean cometidos por militares, si no concurren las circunstancias expresadas, y a los delitos cometidos por civiles, aunque fuere conjuntamente con militares.

C.- Organo jurisdiccional.

Por las causas anotadas, el conocimiento y sanción de las infracciones y delitos del orden militar corresponde a los tribunales especiales, dependientes absolutamente del Organo Ejecutivo a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

De acuerdo con las atribuciones conferidas por la fracción VI del artículo 89 Constitucional al Ejecutivo Federal, y más concretamente en base al artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, "el Mando Supremo del Ejército y fuerza aérea mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá, por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional..." quien a su vez es considerado en la organización jerárquica militar como el Alto Mando.

En este orden de ideas, la administración de la justicia militar corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, según lo precisan los artículo 29 Fracción X y 30 Fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; esta función la ejercen a través de los tribunales y organismos especificados en el artículo 1º del Código de Justicia Militar:

- I.- El Supremo Tribunal Militar.
- II.- Los Consejos de Guerra Ordinarios.
- III.- Los Consejos de Guerra Extraordinarios.
- IV.- Por los jueces (militares).

Los miembros de estos organismos jurisdiccionales deben ser -- también militares, y aunque del Código de Justicia Militar no hace mención expresa de las categorías o rangos que deben tener los juzgadores respecto a la Marina, son aplicables a éstos análogamente, las disposiciones de dicho ordenamiento, en vista de que, como indicamos, en nuestro país el fuero militar es único.

De ésta manera, el Supremo Tribunal Militar se compone de cinco personas: un Presidente, general de brigada, militar de guerra y cuatro magistrados, generales de brigada de servicio o auxiliares (artículo 3º C.J.M.*); quienes son nombrados por el Presidente de la República (artículo 14 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea).

Los requisitos para ocupar tales cargos son:

- a.- Nacionalidad mexicana y pleno ejercicio de sus derechos.
- b.- Más de 30 años de edad.
- c.- Título oficial de abogado.
- d.- Acreditar cuando menos 5 años de práctica profesional en los tribunales militares.

(*) C.J.M. = Código de Justicia Militar.

e.- Ser de notoria moralidad.

En cuanto a los Consejos de Guerra Ordinarios, de acuerdo con el artículo 10 del C.J.M. se integran en militares de guerra: un presidente - y cuatro vocales; los Consejos de Guerra Extraordinarios se componen también de cinco militares que deberán ser por lo menos oficiales o de igual categoría que el acusado (art. 16 C.J.M.).

Finalmente, los juzgados militares, se compondrán de un juez - (general brigadier de servicio), un secretario, un oficial y dos subalternos necesarios (art. 24 C.J.M.); habrá el número de jueces necesarios para el servicio de justicia y la competencia que determine la Secretaría de Estado respectiva.

La competencia de los órganos jurisdiccionales mencionados puede resumirse de la siguiente manera:

- Supremo Tribunal Militar (art. 67 C.J.M.):

- I.- Resolver conflictos de competencia entre los jueces y contiendas sobre acumulación.
- II.- Conocer de las excusas de sus miembros y los jueces.
- III.- Resolver recursos de su competencia.
- IV.- Conocer causas de responsabilidad de los funcionarios de la administración de justicia militar.
- V.- Conocer de las reclamaciones contra correcciones impuestas por los jueces y consejos de guerra.
- VI.- Conocer todo lo relativo a la libertad preparatoria y retención de los reos.
- VII.- Conocer de las solicitudes de indulto necesario.
- VIII.- Conocer de las solicitudes de conmutación o reducción de penas.
- IX.- Conocer consultas sobre dudas de la ley de los jueces.
- X.- Designación de magistrado que practique visitas a las cárceles y juzgados militares.

- Consejos de Guerra Ordinarios (art. 72 C.J.M.):

Son competentes para conocer de todos los delitos contra la disciplina militar cuyo conocimiento no corresponda a los jueces militares y a los consejos de guerra extraordinarios.

- Consejos de Guerra Extraordinarios (art. 73 C.J.M.):

Competentes para juzgar en campaña y dentro del territorio

ocupado por las fuerzas que tuviere a su mando el comandante investido de la facultad de convocarlo, a los responsables de delitos que tengan señalada pena de muerte; y aún - en tiempo de paz, cuando la unidad naval se halle fuera de aguas territoriales y en tiempo de guerra de los mismos delitos cometidos por cualquier militar a bordo.

- Jueces militares (art. 76 C.J.M.):

Les corresponde instruir los procesos de la competencia de los consejos de guerra, así como los de la propia; juzgar - de los delitos penados con prisión que no exceda de un año, como término medio, con suspensión o destitución; así como otras funciones administrativas y de vigilancia.

La especialidad de la competencia jurisdiccional militar se -- funda, además, en algunas peculiaridades de los procedimientos, causas y sanciones que operan en esta materia, entre las que destacaremos:

a.- Celeridad del procedimiento:

Es condición de la justicia militar la rapidez del procedimiento pues "...No sólo se trata de castigar sino de impedir pronta y eficazmente que el ejemplo se propague y sobrevenga la disolución del Ejército, es indispensable impedir la repetición de actos semejantes, y la justicia común incapaz de apreciar de un modo exacto los hechos, es impotente por sus largos procedimientos y dilatados trámites para aplicar pronto y seguro remedio, impidiendo así el desorden y con él la ruina del Ejército." (1).

Tal celeridad se requiere también debido a las circunstancias de especial urgencia en que ocasionalmente actúan los órganos de justicia militar y las condiciones especiales en que se cometen los delitos; ésto ha dado nacimiento a procedimientos sumarios y sumarísimos de guerra que, no obstante su rapidez, deben realizarse respetando los derechos mínimos que consagra la norma constitucional; sin embargo, aclara García Ramírez, "Esto no -- costa para que los derechos del imputado se restrinjan al mínimo constitucio-

(1) CAMPILLO AURELIO. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano.-- Tipografía "La Económica", Jalapa, Ver. 1928. Pág. 296.

nalmente posible, en contraste con lo que acontece en el procedimiento común y en el militar que pudiéramos llamar normal u ordinario." (1).

b.- La gravedad de las sanciones aplicables.

Si los miembros de las fuerzas armadas están sujetos a normas más rigurosas que las comunes, basadas en un orden jerárquico y una disciplina militar perfectamente determinados, la infracción a estas normas acarrea, por ende, un castigo más riguroso también; se dice así que "En lo militar, el carácter disciplinario de las infracciones no depende de la levedad de las -- mismas, sino de su carácter intrínseco, de trasgresiones a la disciplina, carácter que debe prevalecer para determinar la jurisdicción, cualquiera que -- sea la importancia de las mismas", tal es la opinión de Carlos Riso Domínguez, citado por Martínez Muñoz; éste último cita también al efecto las palabras de Pradier-Fodere et Le Fauré, en el sentido de que "se aceptan estas le yes severas a título de necesidad...La criminalidad de las acciones no se mide exclusivamente por la intención y la perseverancia, sino también por los - peligros que hace correr al poder y a la sociedad. Tal acto que no tendría - gravedad y sería casi indiferente a la vida ordinaria, puede tener en el ejér cito consecuencias funestas." (2).

La competencia jurisdiccional de los tribunales militares, dependientes directamente del Ejecutivo tiene, por lo anteriormente dicho, amplia justificación; sólo cabe añadir, finalmente, que a pesar de su especialidad, los fallos de estos tribunales no escapan al control de la legalidad y - constitucionalidad que ejerce el Órgano Judicial de la Federación; de tal manera, la Fracción V a) del artículo 107 Constitucional, señala la procedencia del Juicio de Amparo en materia penal "contra resoluciones definitivas

(1) GARICA RAMIREZ, Op. Cit. Pag. 197.

(2) MARTINEZ MUÑOZ, Op. Cit. Paga. 231 y 232.

dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares".

5.- COMPETENCIA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Es interesante hacer mención de la competencia que tiene la -- Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975, para actuar como árbitro o amigable componedor de los conflictos que se suscitan entre los consumidores (aquéllos que contratan para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios) y los proveedores y comerciantes de tales bienes o servicios.

A partir de 1985 (Reforma publicada en Diario Oficial de 7 de febrero) se incorporó a la competencia de este organismo la vigilancia del -- cumplimiento de los contratos entre arrendadores y arrendatarios de bienes in muebles destinados para habitación en el Distrito Federal.

La Procuraduría de Defensa del Consumidor es "un organismo des centralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley." (art. 57 L.F.P.C.*).

Las facultades de este organismo, que es considerado autoridad administrativa, lo mismo que sus resoluciones, no son estrictamente de natura leza jurisdiccional. En efecto, la Procuraduría de acuerdo con la Fracción -- VIII del artículo 59 L.F.P.C., realiza funciones de conciliación y sólo que -- el consumidor y el proveedor estuviesen de común acuerdo, la designarán árbi-

(*) L.F.P.C. = LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

tro, ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, según elijan; en el primer caso, la Procuraduría resolverá "en conciencia y a buena fe guardada" sin sujeción a las reglas del procedimiento y su resolución admitirá sólo recurso de aclaración; en el segundo, se fijan las reglas del procedimiento, aplicándose supletoriamente la del Código de Comercio y -- del Código Procesal Civil Local; las resoluciones de este procedimiento admiten revocación; los laudos no admiten recurso alguno, si así lo acuerdan las partes.

Se trata, por tanto, de un arbitraje potestativo, pues si las partes no lo aceptan, quedan a salvo sus derechos para ser ejercitados ante la jurisdicción ordinaria.

Mencionamos aquí las atribuciones de la Procuraduría del Consumidor porque, en ocasiones, realiza una función arbitral, quasijurisdiccional, que pone fin a conflictos de especial naturaleza.

Hector Fix Zamudio opina que estamos en presencia de un Ombudsman (1) en nuestro sistema: "debemos destacar, --afirma-- la introducción de un germen de una institución similar a la del Ombudsman en el ordenamiento mexicano, en cuanto al establecimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor... que si bien sólo protege a los débiles, en el consumo, frente a los proveedores de bienes y servicios, especialmente de carácter privado, sin embargo -- ha significado un intento de auxilio a los tribunales comunes para la resolución de este tipo de controversias, que pueden resolverse con mayor rapidez y menos costo, con la intervención de este organismo..." (2).

Se busca, sin duda, el logro de principio de justicia social y

(1) Institución europea, denominado 'defensor del ciudadano', que tiene la -- función de vigilar la actividad administrativa, recibir reclamaciones, -- investigarlas, proponer soluciones, etc. para mejor prestación de los servicios públicos. Cfr. FIX ZAMUDIO. Introducción a la Justicia...Op. Cit. Pag. 23.

(2) Op. Cit. Pag. 25.

colaborar para aligerar la carga de litigios que conoce el Organismo Judicial; -- sin embargo, Briseño Sierra opina, en razón, respecto a las facultades de árbitro de la Procuraduría del Consumidor, que "...es necesario repetir que dadas las facilidades que tiene este organismo para sancionar a los proveedor-- res, en la práctica los llamados arbitrajes, son transacciones a las que se -- llega por coacción, medidas legales utilizadas de manera exagerada, que tam-- bién han producido un cúmulo de juicios de nulidad y de amparos que muestran una desagradable experiencia del supuesto procedimiento arbitral." (1).

En sentido contrario opina Cabrera Acevedo, al considerar que "Aunque en un principio se vió con desconfianza a la Procuraduría del Consumi-- dor, en la actualidad más bien su actuación ha sido benéfica y que sólo se ne-- cesita aumentar sus atribuciones y corregir y afinar algunas de sus facultad-- des:" (2).

De lo que no hay duda es de que este organismo debe corregir - algunas deficiencias en su funcionamiento, pues bien organizado podría consti-- tuir un valioso instrumento de protección al consumidor y de ayuda a los órga-- nos jurisdiccionales que, mediante procedimientos conciliatorios previos a -- una instancia contenciosa, pueden ver disminuido su trabajo.

(1) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, La Defensa Jurídica del Consumidor, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, Enero-Junio de 1984, # 5. -- Pag. 472.

(2) CABRERA ACEVEDO, LUCIO . La Defensa del Consumidor. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIX, Enero Junio, 1984, # 5. Pag. 492.

III.- FACULTADES JURISDICCIONALES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.

En el seno del Órgano Legislativo, conforme a la práctica y -- doctrina jurídico-políticas, se desarrollan también procedimientos que podemos calificar de jurisdiccionales y que operan tanto cuando es necesario resolver conflictos referentes a las elecciones, como para conocer sobre la responsabilidad de los altos servidores públicos. En el primer caso, nos encontramos con el llamado contencioso electoral; en el segundo, con el juicio político o de responsabilidad.

1.- EL CONTENCIOSO ELECTORAL.

En principio hemos de aclarar en qué consiste el contencioso electoral, cuál es su naturaleza y cuáles son los sistemas adoptados para su resolución, para encuadrar en estos aspectos generales el nuevo sistema previsto por nuestra Constitución, a partir de las reformas de que fue objeto en 1986, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del lunes 15 de diciembre de dicho año y que culminaron con la expedición de una nueva Ley en la materia, el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1987.

El procedimiento de calificación de elecciones tiene sus orígenes en el derecho que antaño se reconocía a las Cámaras de verificar por sí mismas los poderes de sus miembros; así se estableció en Francia desde 1789. Desde luego, hay que recordar que en aquella época "los miembros del Parlamento llegaban a él provistos de un mandato particular que les conferían los electores" (1). Tal procedimiento recibió el nombre de "verificación de poderes".

(1) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Op. Cit. Pag. 351.

Actualmente las Cámaras no son asambleas de mandatarios, sino de representantes, por lo que el sentido ha cambiado y la calificación de las elecciones va dirigida a establecer si la elección tuvo lugar conforme a la ley, de tal manera que se ha extendido este concepto, incluso, a la verificación de la regularidad de las elecciones, no sólo del Organó Legislativo, sino también del Ejecutivo y, como sucede en Francia, del referendú.

En cuanto a las elecciones parlamentarias, la calificación electoral es una etapa previa al funcionamiento de la ásamblea, que consiste en verificar la documentación presentada por los presuntos vencedores para comprobar su triunfo en las elecciones, pues el inicio de sus trabajos depende de la confirmación de su potestad; igualmente, la declaración de presidente electo requiere de una etapa previa de calificación de su elección.

Puede ser que esta comprobación no despierte ninguna duda, ninguna controversia y en tal caso, se trata de un acto de carácter meramente formal; pero puede darse el evento de que se suscite algúñ conflicto en torno a la capacidad del elegido o a la regularidad de las operaciones electorales, en cuyo caso, estamos en presencia de lo que en estricto derecho se denomina contencioso electoral, y que puede verificarse no sólo después de la elección, sino aún antes de la misma y durante el proceso electoral.

El procedimiento, que en Europa denominan aún "verificación de poderes", consiste, a decir de Biscaretti di Ruffia, en la comprobación definitiva de los títulos de admisión de los miembros de las Cámaras "...tanto en orden a la subsistencia de todos los requisitos requeridos (sic) para la capacidad electoral pasiva y a la ausencia de causas de inelegibilidad y de incompatibilidad como en relación con el desarrollo regular de las operaciones electorales. Tal procedimiento...se concluye, si tiene resultado positivo, con la convalidación de la elección, y si es negativo, con su anulación, que adquiere, sin embar

go, eficacia sólo ex nunc...dejando, por tanto, inalterada la validez de todos los actos y votos realizados hasta aquel día por el parlamentario." (1).

Podemos definir al contencioso electoral, abarcando todos sus aspectos, como el procedimiento que tiene por objeto "resolver los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de las leyes electorales; no sólo por lo que se refiere al voto, sino a las etapas previas y a subrayar y dilucidar que el elegido cuenta realmente con el apoyo mayoritario de los ciudadanos" (2).

El objeto del contencioso electoral es el control de la regularidad de la elección y la idoneidad de los electos, lo que debe traducirse en el respeto a la voluntad del electorado, pues no hay que olvidar que es éste, el pueblo votante, el poseedor de la potestad soberana; se busca por tanto, - proteger la legalidad de la elección cuyos elementos indispensables son, según apunta Duguit los siguientes:

- 1°. es necesario que quien se pretenda electo sea elegible;
- 2°. es necesario que haya obtenido la mayoría exigida por la ley;
- 3°. es necesario que las operaciones electorales se hayan verificado conforme a la ley;
- 4°. es necesario que ningún hecho exterior (por ejemplo hecho de corrupción gubernamental u otro) venga a viciar la sinceridad de la elección" (3).

Del estudio de estos elementos, en torno a un caso concreto, el órgano competente para decidir el conflicto, puede resolver en uno de dos sentidos: declarando regular la elección si reúne los elementos anotados y prescritos por la ley, o bien, declarando la nulidad de la misma, si constata que falta alguno de los requisitos señalados.

(1) BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Op. Cit. Pag. 351.

(2) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Aspectos teóricos del Contencioso Electoral. En sayo inédito. México, 1987. Pag. 2.

(3) DUGUIT, LEON. Traité de Droit Constitutionnel. Op. Cit. Pag. 250. Párrafo traducido por VENEGAS TREJO, FRANCISCO.

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta función, puede decirse que adquiere carácter jurisdiccional; así León Duguit, refiriéndose al primer sistema francés de autoverificación de las asambleas, indica que al dilucidar si "...el acto jurídico que es la elección tuvo lugar conforme a la ley, la cámara va, pues, a ejercitar verdaderamente una función jurisdiccional; hay ahí un caso netamente determinado de jurisdicción objetiva" (1); por ende, la cámara está estrechamente ligada por las disposiciones de la ley; -- "Es una cuestión de legalidad la que juzga --agrega Duguit-- y está, como juez, lógicamente ligada por la ley." (2).

Señala por su parte Biscaretti, que así como los autores antiguos le confieren carácter jurisdiccional a esta actividad, existen otros que se oponen a ello y la consideran materialmente ejecutiva; sin embargo, el autor ofrece una solución exactamente aplicable a esta cuestión, que consiste en reconocer como ejecutiva la fase de control comprobatorio, realizada de --oficio sin contradicciones entre los interesados, y como jurisdiccional "...la segunda fase eventual del juicio contencioso (análogo en su procedimiento a aquel judicial y con un pronunciamiento que reúne todos los caracteres de la sentencia)." (3).

En el aspecto contencioso, entonces, que es el que implica el ejercicio de una potestad jurisdiccional, es preciso establecer cual es el órgano constitucionalmente facultado para resolver las cuestiones electorales. Al efecto, se conocen dos sistemas principales, que aceptan diversos matices y combinaciones, de acuerdo con la tradición y el sistema electoral de cada país, y que son:

(1) DUGUIT, LEON. Op. Cit. Pag. 249.

(2) Op. Cit. Pag. 251.

(3) BISCARETTI DI RUFFIA, Op. Cit. Pags. 352 y 353

- El tradicional sistema contencioso electoral político, denominado autocalificación de elecciones, a cargo de las propias asambleas parlamentarias y,

- Aquél por el cual se atribuye la competencia jurisdiccional, en materia electoral, a un órgano diverso del Legislativo, que bien puede ser judicial, como en Inglaterra, o un tribunal especial, o un organismo de naturaleza mixta (político-jurisdiccional), como es el caso del Consejo Constitucional francés.

a.- Contencioso electoral a cargo del Órgano Legislativo.

Este sistema, también llamado contencioso político, hace competente a la asamblea electa para juzgar la elección de sus miembros; se origina en la idea de que la soberanía del parlamento lo coloca "en la cima de la jerarquía de los gobernantes, que ningún otro poder es superior a él. Así -- aparece inadmisibile que un juez pueda controlar la elección de los miembros - del parlamento." (1).

Se funda, por tanto, principalmente, en la interpretación del principio de la división de poderes en el sentido de que, si la potestad de resolver sobre las elecciones de los miembros del Parlamento, representantes directos de la soberanía popular, fuera atribuida a otro órgano, se desvirtuaría tal principio. En la actualidad, señala Lucas Verdú, "...algunos autores subrayan la necesidad de cumplir el postulado de la separación de poderes y - así confiar al propio parlamento la convalidación de las actas de quienes van a ser sus miembros y no a órganos distintos jurisdiccionales porque se politizaría su función." (2)

Cierto es que la solución que adopte la Cámara, en relación a la

(1) DUVERGER, MAURICE. Le Systeme Politique Francais. Droit Constitutionnel et Systemes Politiques. Presses Universitaires de France 18. edition. París, 1985. Párrafos traducidos por VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Pags. 102 y 103.

(2) LUCAS VERDÚ, PABLO. Curso de Derecho Político. Op. Cit. Pag. 278.

calificación de sus miembros, tiene implicaciones y repercusión en el ámbito político, y por tal razón Charnay opina que la Cámara no puede considerarse - un tribunal sino un cuerpo político, estatuido sobre la elección que es, a la vez un acto de igual naturaleza; "...para una asamblea política, el acto de - validación de alguno de sus miembros, se quiera o no, es un acto político" -- (1) de donde se deduce que cualquier conflicto debe ser resuelto por una instancia con el mismo carácter.

Del principio de distribución de funciones se deriva que cada órgano del poder ha de ser independiente de los otros, lo que implica la prohibición de interferir en los actos relativos a su integración; considerado - así, y dado el ya citado carácter representativo de la asamblea legislativa, indica el mismo Charnay, "...ningún órgano exterior a ella debe intervenir -- porque tal órgano correría el riesgo de ser sometido, por su composición o su competencia técnica a ciertas presiones exteriores" (2).

Al sistema de conferir a las propias asambleas la facultad para decidir sobre las elecciones de sus miembros, sobre todo en fase contenciosa, se señalan varios inconvenientes, entre los que podemos resaltar los sig - guientes:

Duverger indica que, por lo general, "...las asambleas se preo cupan menos, en materia contencioso electoral de la justicia, que de sus preferencias políticas. Ellas validan sin dificultad a los diputados de la mayor - ría; se esfuerzan por el contrario de invalidar a los otros." (3).

Esto trae como consecuencia, que la mayoría puede aprovecharse para eliminar a una parte de los electos que sean de la minoría, lo cual re--

(1) CHARNAY, Citado por SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Contencioso Electoral. En: La renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1987. Pag. 254.

(2) IDEM.

(3) DUVERGER. Droit Constitutionnel... Op. Cit. Pag. 102

sulta más peligroso aún en aquellos países, como el nuestro, cuyo sistema político-electoral se funda en la actuación de un partido dominante, casi oficial. Al efecto, es interesante citar la opinión de Tena Ramírez, referente al sistema de autocalificación que conserva el artículo 60 de nuestra Ley Fundamental: "Desgraciadamente el artículo 60 se ha convertido en instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar la validez de las elecciones anula y elimina las que favorecieron a los contrarios. Es esa una interpretación abusiva y desleal del precepto, pero a no dudarlo es el precepto mismo el que se presta para el abuso, pues otorga a las Cámaras, es decir, al grupo dominante en cada una de ellas, esa facultad absoluta de calificar las elecciones, para cuyo recto ejercicio se requieren de buena fé e imparcialidad difíciles de hallar en asambleas políticas." (1).

Por otra parte, la naturaleza del acto que realizan las Cámaras, en el caso de surgir un contencioso electoral, como asentamos con antelación, es jurisdiccional y como tal requiere ser ejercido en base a las garantías propias de su esencia, principalmente la imparcialidad, que muy difícilmente puede operar en los órganos políticos.

Lucas Verdú cita en este sentido las ideas de Pierre Wigny, -- quien enfatiza que la razón antigua de que las Cámaras se juzguen a sí mismas por la desconfianza a los magistrados nombrados por el Ejecutivo no es ya un argumento válido y hoy "...es sorprendente que sean las cámaras recién elegidas tras una batalla electoral, por lo general apasionada, quienes se autoconvaliden. Cabe dudar sobre la serenidad e imparcialidad para realizar tal control y también que la mayoría abuse de su poder" (2).

Finalmente, cabe agregar la crítica expuesta por Bielsa, en el

(1) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Décima Novena edición. México, 1968. Pags. 278 y 279.

(2) LUCAS VERDU, PABLO. Op. Cit. Pag. 278.

sentido de que si bien el sistema que nos ocupa se funda en el principio de separación de poderes, a esa razón tan respetable se opone una de orden práctico y jurídico, pues: "una mayoría animada de espíritu de partido, o de facción sometida a la influencia política del Poder Ejecutivo, no puede ser juez imparcial de la elección y menos aún de los títulos de los miembros de la minoría o en ciertos casos los de la propia mayoría..." (1).

Las razones anotadas han dado lugar a la búsqueda de nuevas soluciones; de tal manera, el contencioso electoral se desarrolla en algunos países a través de un sistema jurisdiccional.

b.- Sistema "contencioso jurisdiccional" en materia electoral.

Se confía la función de juzgar las elecciones a un Tribunal, a un órgano con funciones jurisdiccionales independiente del Órgano Legislativo. Este sistema, afirma Duverger, "Es el más lógico puesto que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones normales de un juez" (2).

Respecto al órgano al que se le confía, en este sistema, el contencioso electoral, en términos generales se pueden presentar tres posibilidades:

1.- Jueces ordinarios, integrantes del Órgano Judicial, como sucede en Gran Bretaña.

2.- Tribunales especializados en materia electoral independientes del Órgano Judicial.

3.- Órgano de naturaleza político-jurisdiccional, como es el caso del Consejo Constitucional Francés, a partir de la Constitución de 1958, con otras funciones además de las referentes al contencioso electoral.

El control jurisdiccional en materia electoral surge, así, co-

(1) BIELSA RAFAEL. Derecho Constitucional. Roque Depalma Editor. Tercera edición. Buenos Aires. 1959. Pag. 489.

(2) DUVERGER, MAURICE. Le Systeme Politique... Op. Cit. Pag. 102.

mo un intento para asegurar en mayor medida la imparcialidad en la solución de este tipo de conflictos; Burdeau ha dicho al respecto que "...ni el procedimiento de la verificación de los poderes (que no ofrecía las garantías de un procedimiento jurisdiccional) ni el espíritu en el que se realizaba (las consideraciones políticas prevalecían sobre el respeto debido a la norma jurídica) aseguraban a las elecciones el control imparcial de un juez" (1).

Confiar este control a jueces ordinarios sólo es factible, con éxito, en un país como Inglaterra en donde los jueces gozan de gran independencia y respeto, tomando en cuenta que en el contencioso electoral es muy difícil alejarse de consideraciones y presiones políticas.

Por ello, se ha preferido que sea un órgano independiente de las Cámaras el competente para resolver tales cuestiones y que, a la vez, se especialice en la materia. Claro está que tal solución puede también tener inconvenientes, mismos que Duverger resume de la siguiente manera:

"Si los jueces no son absolutamente independientes del gobierno, se puede temer de su parcialidad; pero si lo son, sus funciones y su reclutamiento les proporcionará generalmente una mentalidad conservadora que puede inclinarnos a una simpatía a priori, respecto de los partidos de derecha." (2).

Como ya indicamos, el contencioso electoral abarca el control del acto electoral y de la idoneidad del elegido, y se ha extendido a las elecciones presidenciales y al procedimiento referendario. Francia, es hoy el ejemplo más interesante en cuanto a la estructuración de un sistema contencioso electoral a través del Consejo Constitucional, adoptado en 1958 y mediante el cual se ha pretendido remediar los abusos originados por el sistema tradicional, además de que, "...el contencioso, siendo materia jurisdiccional por naturaleza, la idea de separación de poderes justifica en teoría que se -

(1) BURDEAU GEORGES. Derecho Constitucional... Op. Cit. Pag. 620.

(2) DUVERGER, MAURICE. Le Systeme Politique ... Op. Cit. Pag. 102.

confíe a un órgano jurisdiccional" (1).

Decimos que las facultades del Consejo Constitucional son realmente importantes, pues puede, si constata una irregularidad en la elección, después de ordenar todas las investigaciones necesarias y de oír las observaciones del candidato cuya elección es impugnada, "...sea anular la elección - (en cuyo caso habrá elección parcial) sea reformar los resultados proclamados y declarar que fue otro el candidato regularmente electo." (2).

Esto es, si se trata de irregularidad en la elección de los miembros del Parlamento, si constatan incompatibilidades, el parlamentario debe acatar su decisión y renunciar; si no lo hace, el Consejo Constitucional puede declararlo cesante de su mandato de oficio.

Se da la debida importancia también en el sistema francés, al contencioso electoral derivado de las elecciones presidenciales; pues el Consejo Constitucional tiene competencia para conocer de todas las reclamaciones formuladas al respecto por cualquier elector y resuelve "...definitivamente los resultados de la elección presidencial y los proclama oficialmente" (3). El control se extiende también al referendum, respecto al cual juzga también definitivamente, si es necesaria su anulación total o parcial.

Estamos aquí, entonces, frente a un órgano con competencia jurisdiccional completa para conocer del contencioso electoral, pues a sus decisiones si se les reconoce la definitividad y obligatoriedad que deben caracterizar al acto de jurisdicción. Su especial naturaleza de órgano medio político-medio jurisdiccional, le confiere gran independencia y autonomía respecto a los demás órganos estatales.

(1) DUVERGER MAURICE. Le Systeme Politique Francais... Op. Cit. Pag. 457.

(2) Op. Cit. Pag. 458.

(3) IDEM.

EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN MEXICO.

El sistema adoptado en nuestro país a lo largo de su historia constitucional, ha sido el de la calificación de elecciones y resolución de las dudas que al respecto pudieran suscitarse, a cargo de las asambleas legislativas electas, que en tales funciones se constituyen en "colegio electoral" a excepción de la Constitución de 1836, que confirió tal facultad al Supremo Poder Conservador.

La reforma política de 1977, introdujo al sistema electoral mexicano una figura que fue severamente criticada: la procedencia de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sobre la elección de sus miembros, mediante el cual el mismo tribunal supremo debía verificar los planteamientos hechos por el reclamante y determinar si existían violaciones en el proceso electoral o en la calificación hecha por la Cámara; las resoluciones de la Corte, en este recurso, tenían, sin embargo, un carácter meramente declarativo, de opinión, ya que el Colegio Electoral conservaba la facultad de decir la última palabra y sus resoluciones si eran definitivas e inatacables. Con este recurso, afirmó certeramente Carpizo, "...se auspicia un enfrentamiento inútil entre la suprema corte y la cámara de diputados, y se coloca en una situación difícil al más alto tribunal." (1).

En 1986, el sistema de autocalificación y contienda electoral fue objeto de una nueva reforma constitucional, cuyos puntos más relevantes son: (2)

- Se mantiene el sistema de autocalificación.
- Se vuelve al procedimiento original de la Constitución de 1917, en el sentido de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados vuelva a integrarse por todos los presuntos electos, y no por un número reducido de los mismos.

(1) CARPIZO, JORGE. La Reforma Política Mexicana de 1977. En: Estudios Constitucionales. Op. Cit. Pag. 377.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1986.

- Se deroga el recurso de reclamación ante la Suprema Corte -- de Justicia.
- Se establece el Tribunal de lo Contencioso Electoral para -- controlar el desarrollo del proceso electoral, manteniendo los colegios electorales de cada Cámara la competencia para conocer en última y definitiva instancia de la calificación y contienda electoral.

Tanto la Constitución como el Código Federal Electoral, publicado en febrero de 1987, mantienen, en efecto, el sistema de autocalificación de las elecciones por parte de las Cámaras, cuyos colegios electorales se integrarán por la totalidad de sus miembros y, en el caso de la Cámara de Senadores con los recién electos y los de la anterior legislatura que continúen -- ejerciendo su encargo, dado que dicha Cámara se renovará por mitades cada 3 -- años.

En cuanto al contencioso electoral, se prevé también un sistema mixto, ni político ni jurisdiccional, aunque con más caracteres políticos; la nueva redacción del artículo 60 Constitucional (último párrafo) indica al -- efecto que:

"...se instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

En consecuencia, se prevé el establecimiento de un órgano "jurisdiccional", en tanto que se habla de un tribunal; sin embargo, sus resoluciones, aunque se indica que serán obligatorias, pueden ser modificadas por el Colegio Electoral, lo que reduce la tarea del mencionado tribunal a una primera instancia, revisable ante un superior.

La redacción de la parte final del artículo transcrito no es -- del todo clara, pues indica que "todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables"; se entiende así que se refiere a las resoluciones del tribunal y a las del Colegio Electoral; sin embargo, antes había men--

cionado el propio precepto que las tomadas por el primero de ellos pueden ser revisadas por las Cámaras. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional, de fecha 3 de noviembre de 1986, fue -- más clara al expresar las razones del sistema propuesto, indicando que la instauración de este tribunal:

"...permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y -- asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la -- transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al -- propio tiempo, atendiendo al principio de División de Poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los colegios electorales de cada Cámara serán la última -- instancia en la calificación de las elecciones; y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables...es -- la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras." (1).

Con estas bases, el Código Federal Electoral establece la forma de integración y competencia del mencionado Tribunal de lo Contencioso -- Electoral, de la siguiente manera:

En principio, el artículo 352 C.F.E.* cataloga al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un "organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja"; a los cuales hace referencia el Libro Séptimo del propio Código. En base a -- este precepto, debe quedar claro, puesto que lo menciona incluso dos veces, -- que la autonomía ha de ser su característica fundamental; o al menos esa es -- la intención.

Se integrará con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, en el mes de mayo del año anterior a la elección (art. 353 C.F.E.).

El Presidente del Tribunal será el magistrado designado por el

(1) Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de la Reforma a los -- artículos 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos de fecha 3 de noviembre de 1986. Pag. XXXIV.

(*) C.F.E. = CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

Pleno del mismo para cada elección federal ordinaria (art. 354 C.F.E.); los requisitos para ser Magistrado son, de acuerdo con el artículo 355:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- 2.- Treinta años de edad cumplidos.
- 3.- Título de licenciado en Derecho con antigüedad de 5 años.
- 4.- Buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito que amerite pena corporal de más de un año, o cualquiera de los delitos llamados patrimoniales.
- 5.- No pertenecer, ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni ser o haber sido ministro de algún culto.
- 6.- No tener, ni haber tenido, cargo alguno de elección popular.
- 7.- No desempeñar, ni haber desempeñado, cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Los dos últimos requisitos anotados, en particular, tienden a eliminar la parcialidad que pudieran tener los magistrados en relación a algún partido político, aunque el hecho de ser propuestos por los partidos supone que los candidatos han tenido alguna relación con el partido o partidos que los sugieren; por otra parte, no se puede pasar inadvertido el hecho de que el Congreso, que en definitiva es el que decide, está compuesto en su mayoría por miembros de un partido político dominante.

Este nombramiento vale para ejercer las funciones de magistrado en dos procesos electorales sucesivos, con posibilidad de ratificación (art. 356). El Código no señala si la ratificación es por tiempo indefinido, como en el caso de los magistrados de los Tribunales de Circuito del Órgano Judicial Federal, o sólo por dos procesos electorales más; nos inclinamos a pensar que por analogía, la primera solución es la que va a operar.

Por otra parte, no se trata de un tribunal permanente, pues se instalará e iniciará sus funciones a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trata.

Las funciones administrativas del Tribunal, su dirección y el nombramiento del personal necesario, estarán a cargo del Presidente del mismo; (arts. 358, 359 y 360), en tanto que su funcionamiento será siempre en pleno, integrado con un mínimo de seis magistrados y en presencia siempre del Presidente, el cual, tendrá voto de calidad en caso de empate, pues las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, en sesiones públicas (art. 361 C.F.E.).

Por lo que se refiere a los magistrados supernumerarios, además de suplir las faltas de los numerarios, tienen encomendada la supervisión y dirección de los trámites de los recursos planeados (art. 362 C.F.E.)

En cuanto a su competencia, el Tribunal de lo Contencioso Electoral puede conocer de dos clases de recursos:

- a). Recursos de apelación, interpuestos durante la etapa preparatoria a la elección (art. 318-IV-a.), y que proceden - contra:
 - Resoluciones dictadas al resolverse recurso de - revisión por las comisiones estatales de vigilancia y las comisiones locales electorales.
 - Resoluciones de la Comisión Federal Electoral sobre las resoluciones dictadas en los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos.

Estos recursos deben ser resueltos dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se reciban (art. 332 Fracción I C.F.E.)

- b). Recursos de queja, procedentes para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección (art. 313 -II, art. 318-IV-b.).

El artículo 327 C.F.E. señala, con respecto a la queja, que -- tal recurso procede "contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital para hacer valer las causales de nulidad consignadas en los artículos 336 y 337 de este Código; el objeto de la queja es "obtener la declaración de nulidad de la elección de un Distrito o de una votación emitida en -- una o varias casillas".

La resolución del tribunal en este sentido, esto es, declarar-

do la nulidad de una elección, se remitirá a la Comisión Federal Electoral, - a las comisiones locales electorales, a los colegios electorales de las Cámaras, en cada caso concreto (de Diputados si la elección es de Diputado o Presidente de la República; o la de Senadores si es de Senador) (art. 329 C.F.E.) y es de hacer notar que la nulidad en cualquier caso "UNICAMENTE PODRA SER DECLARADA POR EL COLEGIO ELECTORAL QUE CALIFIQUE LA ELECCION RESPECTIVA.. ." (art. 338 C.F.E.) por lo que la decisión definitiva compete al Colegio - - Electoral y no al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Los recursos de queja deberán ser resueltos, o mejor dicho, -- substanciados, por el tribunal en el orden en que fueron recibidos "debiéndolo hacer en su totalidad dentro de los cinco días naturales anteriores a la - instalación de los colegios electorales." (art. 332-II C.F.E.).

Como puede observarse, los términos para emitir resolución son muy breves, lo cual si bien se justifica por la índole de las cuestiones tratadas, no permite a los miembros del Tribunal conocer a fondo los conflictos que se les plantean, pues, además, no pueden allegarse más elementos probatorios que los presentados, y en el procedimiento no se prevé tampoco que el -- afectado pueda actuar en su defensa, no se le concede expresamente, en el tex to de la ley, garantía de audiencia ante tal Tribunal, lo cual si acontece -- frente a los Colegios Electorales, pues en ellos se permite que alguien hable a favor del candidato o de la elección impugnados; sabido es que el ejercicio de toda función jurisdiccional requiere, aún salvaguardando los principios de celeridad y economía procesal, un estudio consciente, razonado de los puntos a solucionar en aras de la imparcialidad y la justicia, y por tanto, de la ga rantía de audiencia.

Por último, cabe hacer mención de los efectos que tienen las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral, expresadas en el artículo --

335 del Código que comentamos y que pueden sintetizarse en dos puntos:

1.- Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.

2.- Ordenar a la Comisión Federal Electoral y a las comisiones locales electorales, según el caso, NO expedir las constancias de mayoría o de asignación en el caso de la representación proporcional, cuando opere la nulidad de la elección. En este sentido, las resoluciones del Tribunal son -- obligatorias para todos los organismos electorales, pero el Colegio Electoral conserva la facultad, ya reiterada, de modificar las resoluciones del Tribunal, lo cual le resta a éste último autonomía, pues su prestigio se ve en -- gran medida comprometido y su imparcialidad se aminora ante la expectativa de que la Cámara haga caso omiso de su resolución.

Por ello, proponemos que para que pueda actuar con verdadera -- autonomía, sus resoluciones deben tener fuerza de sentencias, adquirir definitividad, pues así podrá ser realmente relevante el funcionamiento de este nuevo organismo, acrecentando igualmente sus facultades para allegarse elementos probatorios, oír las defensas de los interesados y disponer de mayor tiempo -- para dar solución reflexionada y conciente que, en caso de ya encontrarse funcionando la asamblea, pudiera tener efectos ex nunc.

En base a la experiencia, ha de irse incrementando también la especialización y confiabilidad del Tribunal Electoral, pero para ello será -- necesario que se torne en un verdadero tribunal, con fuerza decisoria, a la -- manera, ¿por qué no?, del ejemplo que señalamos líneas arriba sobre el procedimiento contencioso electoral en el país galo, y como señala con razón Rafael Bielsa:

"...la necesidad de un tribunal electoral no se discute. Este tribunal debe estar compuesto de hombres de gran jerarquía moral e independencia, y también ofrecer garantías que no tienen los jueces impacientes por ascender." (1).

(1) BIELSA, RAFAEL. Derecho Constitucional. Op. Cit. Pag. 221.

2.- EL JUICIO POLITICO.

Dentro de los medios de control al poder político de los gobernantes, ocupa un sitio relevante el régimen de responsabilidad de los altos funcionarios, o servidores públicos, como ahora los denomina nuestra Constitución, pues constituye uno de los "frenos y contrapesos" que exige para su funcionamiento el principio de "división de poderes".

En cuanto a los sistemas que se han adoptado históricamente, resalta como antecedente más importante de nuestra legislación el llamado "impeachment" angloamericano, institución que surgió y se desarrolló en Inglaterra a partir del momento en que el Parlamento empezó a ganar terreno con respecto al monarca y fue conquistando, así, ciertas atribuciones, entre ellas la de juzgar a los altos funcionarios del gobierno. De esta manera se configura un sistema que otorga al Organismo Legislativo la función de exigir la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios.

En Gran Bretaña, todavía en la actualidad, la acusación corresponde a la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, la cual se erige en High Court of Parliament y "actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir del gobierno, en la inteligencia de . . . cuando (sic) considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales." (1). Esto quiere decir que la Cámara actúa como un verdadero tribunal.

El sistema norteamericano toma el ejemplo inglés, con la variante de que la sanción del Senado sólo implica destitución e inhabilidad del funcionario, dejando el enjuiciamiento a los tribunales ordinarios, en su caso.

La influencia en nuestro sistema Constitucional de la Carta Po

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado. En: La Responsabilidad de los Servidores Públicos. --- Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. Pag. 63.

lítica de Filadelfia de 1787, es palpable en el régimen de responsabilidad de funcionarios adoptado en nuestras Constituciones desde 1824, no obstante que durante la época colonial imperó un sistema que se puede denominar judicialista para exigir la responsabilidad de los funcionarios (a excepción de los - - miembros de las Cortes) como lo fue el juicio de residencia, adoptado posteriormente por el Decreto Constitucional de 1814.

En España, por ejemplo, se practica aún un sistema judicialista, pues corresponde al órgano supremo del Poder Judicial decidir en definitiva sobre la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios; así - mismo, la Constitución Francesa de 1958 establece un organismo judicial especializado, la Alta Corte de Justicia, cuyos miembros son electos por la Asamblea Nacional y el Senado, para enjuiciar a los altos funcionarios (1).

En nuestro país, actualmente el régimen de responsabilidades de servidores públicos, encuentra sus bases en el Título Cuarto de la Constitución que es reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

Ambos ordenamientos establecen cuatro tipos de responsabilidad: política, penal, administrativa y civil, de las cuales, las dos últimas se aplican indistintamente a todos los funcionarios (señalados en el artículo 108 Constitucional) y no implican un sistema especial para exigirse, pues la administrativa es de efectos internos y disciplinarios, y la civil es resuelta por los tribunales y vías ordinarias, razón por la cual no interesan para los efectos del punto que tratamos; nos importan, en cambio, las responsabilidades política y penal, en tanto que se configura una forma específica de enjuiciamiento por lo que -- respecta a la primera, y de procedibilidad en cuanto a la segunda, si son imputables a altos servidores públicos; procedimientos que son verificados por el Or

(1) Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. *La Responsabilidad...* Op. Cit. Pags. 66 y 67.

gano Legislativo y que, en el caso de la responsabilidad política, lleva a ésta la realización de una función materialmente jurisdiccional.

El carácter de excepción de este procedimiento deriva de las - circunstancias especiales en que se encuentran ciertos individuos por la función que desempeñan en la dirección del Estado; esto tiene dos consecuencias; primero, que por su situación jurídica, es necesario protegerlos para evitar que el desempeño de las atribuciones que les han sido conferidas, no se vea - obstaculizado por la acción de otros individuos u órganos del poder; en segundo lugar, por la relevancia de sus funciones, es necesario que los gobernados dispongan de medios jurídicos necesarios para hacer respetar el régimen constitucional y exigir, en caso contrario, la responsabilidad "a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente anijurídico" (1).

En este sentido, expresa Fix Zamudio que "la responsabilidad - política y penal está relacionada con la inviolabilidad y la inmunidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y que por lo tanto deben estar sometidos a un sistema específico de destitución o castigo, en virtud de la importancia de sus atribuciones a fin de que, por una parte, no pueden ser objeto de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones, y por la otra, que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas en los ordenamientos legales para las infracciones o por los delitos o faltas que cometan." (2).

Conviene, entonces, distinguir los sujetos, la materia y el órgano jurisdiccional que, en nuestro sistema constitucional, conoce de la responsabilidad política de los altos funcionarios, en primer término.

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional., Op. Cit. Pag. 509.

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Responsabilidad de., Op. Cit. Pag. 60.

- Responsabilidad política:

A.- Sujetos:

El artículo 110 Constitucional enumera a aquellos servidores - que podrán ser sujetos de juicio político:

- a.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- b.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c.- Secretarios de Despacho.
- d.- Jefes de Departamento Administrativo.
- e.- Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- f.- Procurador General de la República.
- g.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- h.- Magistrados de Circuito.
- i.- Jueces de Distrito.
- j.- Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal.
- k.- Directores Generales de los organismos descentralizados, -- empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- l.- Gobernadores de los Estados.
- m.- Diputados locales.
- n.- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia loca les.

B.- Materia.

La responsabilidad política se deriva de la realización de de terminadas conductas, ya sea por medio de actos u omisiones, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por parte de los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, de los directores de organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, etcétera; por lo que respecta a las autoridades de las entidades federativas, la Constitución aclara que los Gobernadores Diputados y Magistrados sólo podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, -

así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enumera las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; infracciones a la Constitución o a las leyes federales u omisiones de carácter grave respecto a las mismas cuando cause perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o de la sociedad, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y por violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y las leyes que determinan el manejo de sus recursos económicos.

Como puede observarse, en esta enumeración no existe precisión, por lo que es difícil considerarla como efectiva u objetiva tipificación que, por principio constitucional, debe anteceder a la aplicación de sanciones, -- pues no hay pena sin ley, conforme al artículo 14 de la Carta Magna. Por ello opina con razón Orozco Henríquez, que los supuestos previstos en el artículo 7 L.F.R.S.P.* "...a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras." (1).

Sin embargo, las sanciones aplicables se limitan a destitución del servidor o a la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos

(1) OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS. Régimen Constitucional de Responsabilidades de Servidores Públicos. En: La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Op. Cit. Pag. 117.

(*) L.F.R.S.P. = LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (art. 110 tercer párrafo); no son, por ende, sanciones criminales, "...aunque por contenido -- puedan coincidir con ellas; no son jurídicamente estigmatizantes, aunque lo sean, por cierto, moral y políticamente, y no pueden, en consecuencia, tenerse en cuenta para propósito penal alguno, como podrían ser la reincidencia, el quebrantamiento de pena, las causas extintivas de responsabilidad penal, -- etc." (1).

No obstante lo anterior, consideramos que la determinación de las conductas de los servidores públicos que pueden dar lugar a juicio político debe ser mucho más precisa y no dejar su tipificación al Organismo político -- que enjuicia al presunto responsable, no sólo porque su función en este caso exige, "la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política" (2), sino también para que el propio gobernado -- tenga mejor conocimiento de las causas que pueden originar la responsabilidad política de un funcionario y pueda así mismo, controlar, su desempeño y los pormenores del juicio que se le instruya en tal caso.

C.- Organismo Jurisdiccional.

La aplicación de las sanciones referidas a los servidores públicos de alta jerarquía que incurren en responsabilidad de carácter político, corresponde al Organismo Legislativo. El artículo 110 Constitucional, párrafos cuarto y quinto, señala que la acusación respectiva debe hacerse por la Cámara de Diputados, la cual, después de haber seguido el procedimiento que especifican los artículos 10 al 21 de la L.F.R.S.P., con audiencia del inculpaado, hará en caso de considerarlo culpable, la declaración de procedencia, por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, poniéndolo a disposi-

(1) BUNSTER, ALVARO. La Responsabilidad Penal del Servidor Público. En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos... Op. Cit. Pag. 10.

(2) OROZCO HENRÍQUEZ. Op. Cit. Pag. 117.

ción de la Cámara de Senadores, misma que, erigida en jurado de sentencia, -- aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes, reglamentadas por los artículos 22 al 24 de la L.F.R.S. P. y con audiencia del acusado.

Este procedimiento, señala el artículo 114 Constitucional, sólo podrá ser iniciado durante el período en el que el servidor desempeñe su cargo y dentro de un año después y las sanciones se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Con respecto a las resoluciones tomadas en relación a los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados locales, es importante mencionar que serán únicamente de carácter declarativo, comunicándose -- los resultados a las Legislaturas locales, para que éstas procedan como corresponda en el ejercicio de sus atribuciones; esto es, la Legislatura local tiene la última palabra por lo que se refiere a la responsabilidad política de los funcionarios de la entidad, innovación ésta que se planteó en la reforma constitucional de 1982 y que, al parecer, tiene por objeto defender el sistema federal, evitando que los órganos de la Federación tengan ingerencia en la vida de los Estados, pudiendo decidir sobre la suerte de los titulares de las funciones de los mismos, aunque el Congreso de la Unión conserva la facultad -- (art. 76 V de la Constitución) de "declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones..."

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras en los juicios políticos, son definitivas e inatacables, por lo que contra ella no procede -- ni el Juicio de Amparo.

De esta manera, el Senado, en el ámbito federal y las legisla-

turas locales en relación a las autoridades de los Estados, a pesar de ser Or ganos Legislativos, ejercen en estos casos "...una función claramente jurisdiccional, toda vez que previa acusación de la Cámara de Diputados, se erige en Gran jurado, practicando todas las diligencias pertinentes, oyendo previamente al acusado, y dictando su resolución en conciencia, que sólo produce la destitución del funcionario respectivo, y su inhabilitación por el tiempo que marque la ley, y sin perjuicio del proceso penal correspondiente." (1).

- Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal de los altos servidores públicos, implica un procedimiento ante la Cámara de Diputados, previo al que corresponde sustanciar a los tribunales ordinarios. Esto se debe, apunta Tena Ramírez, a que "...la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñan sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión." (2).

Esta prerrogativa no se traduce en impunidad para los servidores, sino en lo que se denomina inmunidad procesal, o fuero constitucional como lo llamaba nuestra Constitución antes de la reforma de 1982, y consiste en la no procesabilidad del inculcado ante los jueces ordinarios, en tanto no se suprime, por la autoridad competente para ello, la inmunidad de que goza por virtud del cargo que ocupa.

Son sujetos de la responsabilidad penal que gozan esta inmunidad, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Procu-

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1964. Pag. 75.

(2) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. Pag. 523.

radores Generales de la República y del Distrito Federal (art. 111 Constitucional).

Hoy nuestra Constitución prevé el procedimiento de declaración de procedencia, establecido en favor de los servidores enumerados, por parte de la Cámara de Diputados, sin hacer diferencia entre delitos oficiales y comunes.

En cuanto a los servidores de las entidades federativas, la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, por la comisión de delitos federales, tiene también el efecto declarativo, comunicándose a la Legislatura local para que resuelva en definitiva.

Aunque el procedimiento de declaración de procedencia se efectúa con audiencia del inculcado y su resolución es definitiva e inatacable, no se considera que se trate de una función de naturaleza jurisdiccional, puesto que "...no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad" (1).

Tan no prejuzga la Cámara los fundamentos de la imputación, -- que si su resolución es negativa, se mantiene el fuero del inculcado, lo que no es obstáculo para que cuando éste concluya el ejercicio de su encargo, pueda ser sujeto a juicio por las autoridades judiciales competentes; incluso, aún cuando resuelva en sentido afirmativo, desaforando al individuo, si los tribunales judiciales lo absuelven, podrá asumir nuevamente su función (art. 111 segundo párrafo).

El caso del Presidente de la República es, ciertamente, de excepción, por lo que merece mención especial. Según reza el artículo 108 Constitucional, segundo párrafo, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, ante la Cá

(1) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. de 30 de diciembre de 1982.

mara de Senadores (art. 111 cuarto párrafo) en los términos del artículo 110 Constitucional y, en este supuesto, la Cámara resolverá con base en la legislación penal aplicable.

El Jefe del Ejecutivo tiene así, respecto a los demás altos -- funcionarios, una singular posición, según apunta Tena Ramírez, pues su responsabilidad queda limitada a los delitos enunciados. "La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su encargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera" (1)

Claro está que no se consagra la impunidad absoluta del Presidente, toda vez que esta situación sólo prevalece durante el tiempo de su mandato, por lo que una vez concluido éste, puede quedar sujeto a la competencia de los tribunales.

Ahora bien, el supuesto delictivo de "traición a la patria" se encuentra tipificado en el Capítulo I, del Título Primero, Libro Segundo, del Código Penal Federal, artículos 123 a 126; no obstante, respecto a los "delitos graves del orden común" no existe una definición precisa; la legislación penal no enumera cuales delitos pueden considerarse como tales, por lo que queda al Senado la interpretación de la gravedad de los delitos por los cuales puede responsabilizarse al Presidente, lo que es a todas luces contrario al principio en el artículo 14 Constitucional, en tanto que no existe una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; además, se provoca un problema político, según plantea Jorge Carpizo: "un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo éste último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al Presidente." (2).

(1) TENA RAMÍREZ. Derecho Constitucional. Op. Cit. Pag. 539.

(2) CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. Pag. 212.

En relación a qué debiera entenderse por "delitos graves del orden común", la doctrina mexicana ha buscado soluciones; se ha dicho que puede tratarse de los delitos mencionados en el artículo 22 Constitucional que, por su gravedad, merecen pena de muerte; Tena Ramírez afirma, sin embargo, -- que "...ese criterio no sirve para suponer que el jefe de Estado se encuentre, al igual que los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiario, salteador de caminos, pirata, etc." (1) aunque, por otra parte, no sería imposible que actuase como autor intelectual de tales ilícitos, según -- apunta Ignacio Burgoa (2).

Ambos autores están de acuerdo en considerar que sería recomendable reanudar la tradición de especificar, concretamente en la Constitución, los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

Lo cierto es que en el caso de responsabilidad del Ejecutivo de la Unión, por los supuestos anotados, aunque no se ha dado en nuestra historia constitucional, el Senado está facultado para realizar una función plenamente jurisdiccional, pues incluso puede aplicar las sanciones penales correspondientes y el Órgano Judicial no tiene ninguna intervención en el procedimiento; independientemente de ello, al terminar su período presidencial, el expresidente es susceptible de ser procesado ante los tribunales ordinarios -- por los delitos que hubiere cometido durante su mandato, pues inclusive los -- plazos de prescripción de la acción penal se interrumpen.

(1) TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional, Op. Cit, Pág. 539.

(2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional, Op. Cit, Pág. 539.

C A P I T U L O Q U I N T O

LA F U N C I O N J U R I S D I C C I O N A L D E L ORGANO J U D I C I A L F E D E R A L

I.- INTRODUCCIÓN.

Conforme al principio constitucional de la administración orgánica de las funciones estatales, hemos confirmado que el Organó Judicial ocupa un lugar relevante, ya que el ejercicio de la potestad jurisdiccional que tiene primordialmente encomendada, abarca no sólo la resolución de conflictos, controversias y cuestiones de derecho que se suscitan en la vida jurídica del Estado y sus integrantes, sino que, a través de él, en nuestro régimen legal, el Organó Judicial se convierte en intérprete y guardián de todo el orden jurídico del Estado, más aún, del orden constitucional, y es, por tanto, factor decisivo en la salvaguarda del equilibrio del sistema federal.

Rabasa escribió al respecto: "En cuanto al equilibrio de los tres poderes, no resulta exclusivamente de la intervención del judicial, sino de la distribución de las facultades de todos y de un enlace entre ellos que, sin perjuicio de la independencia de las funciones propias, produce una compensación necesaria y una armonía indispensable para no desarticular los órganos del gobierno; el equilibrio del conjunto resulta principalmente de las funciones del poder judicial...En el sistema federal la importancia del tercero (el Judicial) sube al punto de hacerse indispensable para mantener la organización propuesta en la Ley Fundamental." (1).

Por otra parte, la misión constitucional del Organó Judicial Federal, como intérprete de la Norma Suprema, adquiere mayor trascendencia si consideramos su función de formar jurisprudencia, de llenar las lagunas no --

(1) RABASA, EMILIO. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Op. Cit. pag--
228.

sólo de las leyes, sino de la Constitución misma, contribuyendo de esta manera a la evolución del orden jurídico fundamental; aspecto interesante, en tanto que la defensa de la Constitución, según expresa Fix Zamudio, "...tiene -- por objeto no sólo el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y su compenetración con la realidad política para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula nominal o semántica, de acuerdo con el profundo pensamiento de Karl Loewenstein..." (1).

La función jurisdiccional, como quedó precisado en el capítulo segundo de este ensayo, tiene naturaleza particular en relación a las funciones legislativa y ejecutiva, por lo que es necesario que su ejercicio esté encomendado a un órgano jurídico independiente de los órganos políticos del Estado; cierto es que, de acuerdo a la interpretación que se le da al dogma de la "separación de poderes", éstos últimos realizan también actividades jurisdiccionales en determinados casos; sin embargo, estas excepciones requieren una justificación y, en base a ella, la aceptación por el texto constitucional que hace la distribución de competencias; por otra parte, al menos en nuestro sistema jurídico, el Órgano Judicial Federal conserva la potestad suprema jurisdiccional en ejercicio de su función de control de la legalidad y la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad, incluyendo las resoluciones de los jueces inferiores y de los tribunales y organismos jurisdiccionales pertenecientes a la esfera del Ejecutivo, excluyendo únicamente las decisiones tomadas por el Órgano Legislativo en el contencioso electoral y el juicio político, que por las razones ya expuestas en el capítulo anterior, -- aún son definitivas e inatacables.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que el Órgano Judicial de la Federación, tiene supremacía en relación a los órganos políticos

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Constitución y su Defensa. En obra colectiva del mismo nombre. U.N.A.M. México, 1984. pag. 16.

del Estado, desde el punto de vista constitucional, por lo que hace al ejercicio de su potestad jurisdiccional.

Nos corresponde entonces analizar la estructura y distribución de competencias del Organismo Judicial Federal mexicano, resaltando previamente que varios de los preceptos constitucionales relativos a su organización y -- competencias, han sido recientemente objeto de importantes modificaciones --- propuestas por el Ejecutivo Federal en iniciativa de 6 de abril de 1987, las cuales, una vez aprobadas de conformidad con el procedimiento que marca el -- artículo 135 Constitucional, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de agosto de 1987, previéndose su entrada en vigor el 15 de enero de 1988.

II.- ESTRUCTURA DEL ORGANO JUDICIAL FEDERAL MEXICANO.

Nuestro país cuenta, como consecuencia de la forma de Estado - Federal bajo la cual se organiza, con un Organo Judicial Federal y con tantos Organos Judiciales locales como entidades federativas existen, así como el -- que opera en el Distrito Federal. Por ahora, para los efectos de nuestro estudio, nos interesa primordialmente la función jurisdiccional a nivel federal, pues su estructura, funcionamiento y evolución deben servir de pauta para el desenvolvimiento de los tribunales locales, cuya organización y garantías de imparcialidad aún dejan mucho que desear, lo cual contribuye en buena parte, a aumentar el número de negocios que llegan a los tribunales federales de control, pues no existe la suficiente confianza, credibilidad e incluso capacidad de los juzgadores en la justicia local.

De conformidad con el artículo 94 Constitucional, el ejercicio de la potestad judicial de la Federación se deposita en:

- a.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b.- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- c.- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- d.- Los Juzgados de Distrito.

El artículo 1º de la L.O.P.J.F. (*) añade, a los tribunales -- mencionados, al Jurado Popular Federal y a los Tribunales de los Estados y -- del Distrito Federal que pueden actuar en auxilio de la Justicia Federal conforme a lo estipulado en la Fracción XII del artículo 107 Constitucional, ca -- sos que son, lógicamente, de carácter excepcional.

El Jurado Popular es un tribunal integrado por juzgadores no -- profesionales (legos) cuya función consiste en emitir un veredicto en un proceso conforme a las pruebas presentadas, y en base al cual, el juez correspon

(*) L.O.P.J.F. = Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

diente dicta su sentencia; en México esta institución sólo está prevista actualmente para procesos penales en caso de "delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación", según se desprende del artículo 21 Constitucional, Fracción VI.

Sin embargo, el Jurado Popular Federal se encuentra prácticamente en desuso, razón por la cual no analizamos su organización y funcionamiento.

La reforma constitucional de 1987, elimina del primer párrafo del artículo 94 el calificativo de tribunales "en materia de amparo" a los Colegiados; y "de apelación" a los Unitarios de Circuito, en la inteligencia de que los primeros, en el futuro, conocerán también del recurso de revisión fiscal contra las resoluciones definitivas en materia contencioso-administrativa, que no es propiamente un juicio de amparo, pues es solicitado por la autoridad; tal recurso había sido hasta ahora, competencia exclusiva de la Suprema Corte.

Es importante mencionar, aunque someramente, cual es la estructura de los Tribunales Federales en cuanto a su integración, forma de designación de sus componentes, estabilidad en sus puestos, remuneración, impedimentos y demás aspectos que rigen su funcionamiento.

Integración.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al segundo párrafo del artículo 94 citado, se compone de 21 Ministros numerarios y 5 supernumerarios y funciona en pleno y en Salas. La reforma aprobada en 1987, convierte en potestativo el nombramiento de los Ministros supernumerarios, teniendo en cuenta que en el futuro tal vez no sea necesaria su designación; no hay que olvidar que su inclusión se debió a un intento por aligerar el rezago que aún abrumba al máximo tribunal, problema al que se pretende dar nueva solución a través de las referidas reformas.

El Pleno se compone de los Ministros numerarios, suplidos en sus faltas por los supernumerarios, bastando la presencia de quince de sus miembros para funcionar; sus resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos de los presentes; en caso de empate se resolverá el asunto en la siguiente sesión y si en ésta tampoco hay mayoría, se pedirá nuevo proyecto para su decisión (art. 4 L.O.P.J.F.); por tanto, ningún Ministro, ni el Presidente de la Corte, tiene "voto de calidad" para resolver los empates, como sucede en otros tribunales que deberfan seguir en esto la pauta de la Suprema Corte, y tal es el caso de los que operan en materia laboral o el recién creado Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Nuestro Máximo Tribunal funciona también actualmente en cuatro salas, según la materia: penal, administrativa, civil y laboral, integradas por cinco Ministros numerarios cada una, de los cuales uno funge como Presidente; y una sala auxiliar, compuesta por los cinco Ministros supernumerarios.

La Suprema Corte cuenta, además, con un Presidente que dura en su encargo un año, con posible reelección y que no integra sala, sino sólo el Pleno (art. 97 Constitucional, párrafo quinto).

Los Tribunales Federales inferiores se integran de la siguiente manera: los Unitarios de Circuito, como su nombre lo indica, por un Magistrado; los Colegiados de Circuito por tres Magistrados cada uno y los Juzgados de Distrito por un Juez; contando así mismo con el personal necesario para el desempeño de sus funciones. Para el funcionamiento de estos tribunales, el territorio de la República se divide en Circuitos, que hasta la reforma -- aprobada en diciembre de 1986 al artículo 71 de la L.O.P.J.F., son diecinueve, cada uno de los cuales comprende los Tribunales y Juzgados que se expresan detalladamente en el artículo 72 del mismo ordenamiento.

Es de prever que, en virtud del considerable aumento de traba-

jo que tendrán los tribunales Colegiados a raíz de la reforma que entre en vi-
gor en 1988, su número tendrá que aumentar de acuerdo con las necesidades de
la función que se les encomienda; para tal efecto, el artículo 94 otorga a la
Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de "determinar el número, di-
visión en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia
de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito", con lo cual
ya no será necesario reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal cada
vez que sea preciso crear nuevos circuitos y tribunales para mejor distribu-
ción de las funciones de dicho Organó.

Designación.

Por lo que se refiere a los integrantes del más Alto Tribunal, su designación corre a cargo del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 96 Constitucional. En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente, según se desprende de la Fracción VII del artículo 79, está facultada para aprobar tales nombramientos, en tanto se reúne el Congreso, pero su aprobación queda sujeta a la ratificación definitiva del Senado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 98 de la propia Carta Magna.

La Constitución de 1917, originalmente confirió la elección de los Ministros de la Corte al Congreso de la Unión, en funciones de Colegio -- Electoral, pero este sistema fue modificado en 1928 y, a decir de Lanz Duret, la reforma fue acertada en el sentido de que "...el procedimiento actual tiene la garantía de publicidad y de sinceridad, porque el Presidente de la República no debe proponer clandestinamente los nombres de los Magistrados de los Colegios Electorales, ...haciendo creer, que el pueblo era quien los elegía...; mientras que hoy, el respeto al alto cargo que desempeña le exige someter a la calificación del Senado los nombres de los abogados más representa

tivos de los foros de la República...y contando con la depuración que todavía puede hacer el Senado...hay motivos suficientes de garantía para que la elección resulte acertada." (1).

Este procedimiento de designación, tomado del que adoptó la -- Constitución de 1787 en los Estados Unidos, en donde, por cierto, el Senado -- si goza de fuerza política frente al Ejecutivo, no ha tenido en México los -- efectos que apuntó Lanz Duret y se reduce a la facultad del Presidente de nombrar a los Ministros de la Corte, ya que el Senado aprueba, generalmente sin discusión, ni objeción, los nombramientos que son sometidos a su considera---ción, por lo que tal ratificación se convierte en mero trámite.

Por ésta razón, la doctrina constitucional mexicana ha propuesto, con acierto, variar el procedimiento para la elección de los integrantes del más Alto Tribunal; así por ejemplo, Ignacio Burgoa sugiere la interven- -- ción de las asociaciones o colegios profesionales de Derecho para que compa- -- ran con el Ejecutivo tal responsabilidad, formulando, cuando ocurra una vacante, una lista con los nombres de los juristas que en su opinión satisfagan -- los requisitos para el cargo y, de entre los propuestos, el Ejecutivo haga el nombramiento, sometiéndolo a la aprobación del Senado o la Comisión Permanen- -- te en su caso (2).

Otra solución consiste en la implantación de una verdadera ca- -- rrera judicial, que implique un período preparatorio, esto es, el estableci- -- miento de una Escuela judicial para la especialización de los aspirantes, el ingreso a la judicatura y los ascensos dentro de la misma, conforme a pruebas selectivas, exámenes de oposición y, en base a méritos objetivos, con la participación de los colegios de abogados organizados, las Escuelas y Facultades

(1) LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pag. 270

(2) Cfr. BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional...Op. Cit. Pag. 735.

de Derecho y los propios miembros del Órgano Judicial, tal y como lo ha propuesto Flores García (1).

Dentro del Órgano Judicial Federal, conforme a esta tendencia, se ha formado ya un Instituto de Especialización Judicial, desde 1977, y que comenzó a funcionar en 1978, para la preparación de su personal y de quienes aspiren a ocupar un puesto en el mismo, según lo establece el artículo 97 L.-O.P.J.F. Esta institución debería implantarse también para la preparación de todos los aspirantes a integrar los órganos jurisdiccionales de todas las ramas, y no sólo respecto a la esfera Federal; un buen avance puede constituir el Centro de Estudios Judiciales que depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, creado por reforma a los artículos 210 y 211 de la Ley Orgánica respectiva, publicada en Diario Oficial de 21 de enero de 1985.

Por su parte, Fix Zamudio sugiere que la designación de los Ministros se haga mediante una carrera judicial y además, por una triple sucesiva elección, escogiendo a los candidatos: 1° de los miembros activos del Órgano Judicial; 2° de entre los funcionarios de las facultades y escuelas de Derecho o de institutos de investigación jurídica y 3° de relevantes miembros - de las barras o colegios de abogados del país; de esta forma, señala el autor, "...ningún litigante, funcionario, profesional de derecho o simple ciudadano que llegue a tener contacto con nuestro más alto tribunal, dudará de la recta y consciente función de impartir justicia" (2).

La implantación de uno u otro sistema debe tender a la defensa de la imparcialidad e independencia de los órganos jurisdiccionales, alejándolos, lo más posible, de influencias políticas e intereses económicos.

(1) FLORES GARCÍA, FERNANDO. La Carrera Judicial, ...Op. Cit. Págs. 249 a 278.

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1985. Pág. 227.

Por otra parte, de acuerdo al primer párrafo del artículo 97 - Constitucional, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el criterio para su elección debería seguir los mismos lineamientos apuntados para la designación de los Ministros de la Suprema Corte, por lo que respecta a la preparación y selección de los postulantes. Es de hacer notar que el artículo 92 de la L.O.-P.J.F., según reforma publicada el 5 de enero de 1982, exigía que las vacantes de los Magistrados de Circuito fueran cubiertas por escalafón y las de jueces de Distrito, mediante un exámen de oposición entre candidatos propuestos por el Presidente y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, en el que se evaluarán sus conocimientos y experiencia en la administración de justicia; sin embargo, una nueva reforma en 1986 al precepto citado, omite el requisito del exámen de oposición aludido, señalando que las vacantes serán cubiertas - teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los aspirantes, pudiendo recaer, en casos excepcionales, en personas que no presten sus servicios al Órgano Judicial, suprimiéndose, además, el orden de escalafón que precisaba el artículo 93 del mismo ordenamiento, remitiendo ahora al reglamento correspondiente.

Estabilidad.

El artículo 94 Constitucional, último párrafo, consagra la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; los Magistrados - de Circuito y Jueces de Distrito, sólo alcanzan la inamovilidad cuando, al término de su período inicial fueren reelectos o promovidos a cargos superiores. Dicho período era de 4 años; la reforma constitucional de 1987 al artículo 97, amplía este período a seis años, para lograr "la congruencia en el sistema judicial nacional, puesto que los Magistrados y Jueces del Distrito - Federal duran seis años en el ejercicio de su encargo, sin que exista razón - alguna en detrimento de los miembros del Poder Judicial Federal." (1); además

(1) INICIATIVA Presidencial de Reforma Constitucional. 6 de abril de 1987. --
Pag. 21.

los artículos 73 Fracción VI base cuarta y 116 Fracción III Constitucionales establecen ya la inamovilidad de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y los Estados de la República, respectivamente, en los mismos términos -- que se fijan para los de la Federación (1).

La inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte, fue suspendida en 1934, estableciéndose un periodo de seis años para el desempeño -- del encargo; de esta manera, los Ministros que habían sido nombrados en 1928 como consecuencia de la reforma que aumentó su número pero respetó el principio de inamovilidad, renunciaron a sus puestos, con el objeto de que dicha reforma procediera y sólo fué ratificado posteriormente uno de ellos, el Lic. - Fernando de la Fuente.

Este sistema perduró 12 años, coincidiendo con los periodos -- presidenciales de Cárdenas y Avila Camacho; la inamovilidad se restableció -- definitivamente en 1944.

Tena Ramírez considera, con acierto, que "el sistema implantado en 34 es el peor de todos los sistemas censurados, pues convierte en simples agentes del Ejecutivo a los Ministros de la Suprema Corte." (2).

Cierto es que la inamovilidad así como tiene ventajas, puede -- adolecer de algunos inconvenientes; al respecto, nos remitimos a lo expresado en el capítulo segundo de este ensayo, agregando únicamente que sus deficiencias podrían corregirse en buena medida con la implantación de un sistema más estricto de preparación y selección del personal judicial, del cual aún carecemos, así como adoptar un sistema de control y vigilancia de tales funcionarios, que no implique, desde luego, subordinación o dependencia respecto a -- ningún otro órgano o corporación, pero que permita denunciar y solucionar las

(1) Reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983 y de 17 de marzo de 1987, respectivamente.

(2) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Op.Cit. Pag. 450.

irregularidades que invariablemente surgen en la impartición de justicia.

El principio de inamovilidad debe entenderse en dos sentidos:

1° No significa que los juzgadores ejerzan sus cargos hasta - la muerte, necesariamente; es posible que antes ocurran causas que determinen su retiro forzoso o voluntario; en el primer caso, opera por haber cumplido - la edad de 70 años o padecer incapacidad física o mental permanente para el - desempeño del cargo (art. 2 Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y arts. 31, 2 bis y 38 L.O.P.J.F.).

2° El segundo aspecto de la inamovilidad se refiere a la destitución, pues ésta sólo opera, actualmente, para los servidores judiciales, por responsabilidad en los términos del Título IV de la Constitución; la reforma Constitucional de 1982 suprimió el procedimiento de destitución por -- "mala conducta" que podía desarrollarse ante las Cámaras a petición del Presidente de la República y que implicaba un menoscabo considerable a la independencia judicial.

Remuneración.

En este aspecto, el artículo 94 sexto párrafo, indica que la - remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida duran te su encargo, con el objeto de evitar presiones económicas por parte de los órganos políticos; no obstante, la supeditación económica de los Organo Judiciales, tanto federal como locales, respecto al Ejecutivo, es palpable, en - tanto que este último elabora los presupuestos de egresos que deberá aprobar el Legislativo. En este sentido, anota Burgoa, la estrechez económica que ca racteriza al Organo Judicial, se refleja no sólo en los sueldos que perciben sus funcionarios y empleados, sino en las condiciones materiales en que desem

peñan sus funciones, nunca comparables con los que rodean a los funcionarios administrativos de igual o inferior categoría (1); y ésto, agregamos, puede decirse no sólo en cuanto al fuero federal, que incluso es privilegiado en relación a los demás organismos jurisdiccionales, sino con más razón por lo que se refiere a los tribunales del Distrito Federal y los Estados, que son los que se encuentran en peores circunstancias; así, es lógico, señala Ignacio -- Burgoa "...que sin retribuciones económicas suficientes, decorosas y adecuadas...y sin condiciones materiales que infundan respetabilidad y gusto por el trabajo, el elemento humano que los encarna difícilmente puede mejorarse en capacidad, preparación y moralidad." (2), comentario con el que estamos absolutamente de acuerdo.

Es menester, por tanto, buscar la independencia económica del Organismo Judicial, asignándole una parte proporcional fija del presupuesto general de egresos, que no esté sujeta a reducciones, esto es, que constituya un porcentaje fijo de dicho presupuesto, como señalamos ya en el capítulo segundo de este ensayo. El mismo Burgoa ha propuesto que sea del 1%, pero sería preferible realizar un estudio consciente de la problemática económica de los Organismos Judiciales, para establecer un monto suficiente.

Por otra parte, el artículo 98 Constitucional señala las formas de suplir las faltas temporales y definitivas de los Ministros de la Suprema Corte; la posibilidad de su renuncia sólo existe por causas graves y previo conocimiento del Ejecutivo y el Senado (art. 99 Constitucional); las modalidades para obtener licencias, que en ningún caso podrán exceder de dos años y si excedieren de un mes deben ser concedidas por las mismas autoridades que hicieron el nombramiento, se expresan en el artículo 100 Constitucional.

(1) Cfr. BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional...Op. Cit. Pags. 736 y 737

(2) IDEM.

Con el objeto de que los titulares de los Tribunales Federales se dediquen únicamente a la función conferida, y que no se vinculen por causas o intereses económicos o políticos, con otros órganos del Estado, entidades federativas, otros funcionarios o los particulares, la Ley Fundamental -- les prohíbe aceptar o desempeñar empleos o encargos diversos, salvo los honoríficos conferidos por asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, so pena de ser destituidos; aunque algunos consideraban que entre los cargos honoríficos, no remunerados, podía figurar la actividad docente, la reforma constitucional de 1987 la incluye expresamente, agregando además que los cargos citados no deben ser remunerados (art. 101 Constitucional).

Los requisitos para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia son precisados por el artículo 95 Constitucional y consisten en: tener nacionalidad mexicana por nacimiento; estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; edad mínima de 35 y máxima de 65 para -- ser electo; retiro forzoso a los 70 años; tener título profesional de abogado expedido por la autoridad legalmente facultada para ello; cinco años de antigüedad en el ejercicio de la profesión; buena conducta y reputación y residencia en el país los últimos cinco años anteriores a la designación, salvo la -- ausencia menor de seis meses en servicios a la República.

Los Magistrados de Circuito (art. 31 L.O.P.J.F.) y los Jueces de Distrito (art. 38 L.O.P.J.F.) tendrán que reunir requisitos similares a -- los señalados para los Ministros de la Corte; variando únicamente la edad -- (30 años) y el tiempo de ejercicio profesional (3 años) para los Jueces de -- Distrito.

III.- COMPETENCIA DEL ORGANISMO JUDICIAL FEDERAL.

Como ya ha quedado señalado en repetidas ocasiones, el Judicial no sólo realiza funciones materialmente jurisdiccionales, aunque éstas constituyen el objeto primordial de su organización; tampoco ejerce, por lo mismo, toda la tarea jurisdiccional del Estado. De esta manera, la competencia del Organismo Judicial Federal comprende constitucionalmente:

- Función jurisdiccional ordinaria federal.
- Función de Control Jurisdiccional de la constitucionalidad.
- Facultades en materia política.
- Facultades de carácter administrativo.
- Facultades reglamentarias.

Desde el punto de vista formal, todas estas actividades son judiciales, pero sólo las dos primeras son de naturaleza jurisdiccional estrictamente; las restantes, no constituyen por ende, el objeto primordial del presente ensayo por lo que sólo haremos breve referencia a ellas.

El artículo 97 Constitucional, contiene los supuestos en los cuales la Suprema Corte de Justicia realiza actos no jurisdiccionales por sí, o para ordenar y organizar su desarrollo.

Destacan así las facultades de investigación a que se refieren los párrafos 2º y 3º del texto vigente del citado precepto; el primero de ellos, establece:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras al Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual:"

La materia de investigación es entonces:

- a.- La conducta de algún juez o magistrado federal.
- b.- Un hecho o hechos que constituyan "grave" violación de alguna garantía individual.

En el primer supuesto, se trata de una facultad disciplinaria de la Corte respecto de los Jueces federales inferiores, reiterada en la Fracción XXIX del artículo 12 L.O.P.J.F. y que podemos relacionar con la Fracción XXX del mismo precepto, que faculta al máximo Tribunal a imponer correcciones disciplinarias a tales funcionarios, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y a suspenderlos en el cargo para su consignación ante el Ministerio Público, si aparecieren indicados en la comisión de un delito.

En la segunda hipótesis, la investigación de la Suprema Corte, de acuerdo con el pensamiento de Tena Ramírez, si bien es impotente en varios casos "...se traduce en la única forma de protesta que la Constitución le concede frente a los Poderes fuertes que abusan de la fuerza. Si ello trae consigo implicaciones políticas, no se debe a que la Corte invada jurisdicciones ajenas, sino débesse por el contrario a que los actos atentatorios han ocurrido dentro de la zona de las garantías individuales, cuya custodia corresponde precisamente a la Corte." (1).

Por otra parte, la investigación que le encomienda a la Corte el siguiente párrafo del artículo 97, sí puede decirse que constituye una facultad en materia política, pues se trata de averiguar, de oficio, algún hecho o hechos que constituyan violación al voto público, pero sólo en los casos en que pudiere ponerse en duda todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, haciéndose llegar oportunamente los resultados de la investigación a los órganos competentes; esta atribución, que antes seguía las normas de los supuestos que enumera el párrafo segundo del artículo 97, desde la

(1) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit., Pag. 521.

reforma de 1977 puede ser practicada de oficio por el máximo Tribunal convirtiéndolo "...en un mero órgano policíaco de investigación al servicio de las autoridades administrativas o judiciales a las que incumba decidir sobre la persecución y castigo de los responsables de los hechos materia de la averiguación," (1) tomando en cuenta, además, que las conclusiones obtenidas no tienen obligatoriedad, o al menos no la estipula la Constitución. Por estas razones, la Suprema Corte no debería intervenir en el juego político electoral y menos aún en calidad de investigador, pues en todo caso "...el remedio no está a su alcance, porque mientras la estructura política toda entera se levante sobre la ficción de la capacidad cívica que consagra la Constitución, no hay poder alguno que alcance a atajar las perniciosas consecuencias del fraude que cometió la Constitución antes que las autoridades...Con su intervención...la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder" de acuerdo con el pensamiento de Tena Ramírez (2).

Por otra parte, el artículo 60 Constitucional otorgaba competencia a la Suprema Corte para conocer del "recurso de reclamación" contra las resoluciones del Colegio Electoral; su decisión, sin embargo, carecía de obligatoriedad y se concretaba a una simple opinión que podía o no acatar el mismo Colegio Electoral que en definitiva resolvería. Tal recurso que desvirtuaba el papel del máximo tribunal, ha sido suprimido en virtud de las reformas constitucionales (3) por las cuales se creó el Tribunal Federal Electoral, como ya indicamos en el capítulo precedente.

Independientemente del criterio que se adopte en relación a las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia, en todos los

(1) BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional...Op Cit. Pag. 747.

(2) TENA RAMIREZ, Citado por CARPIZO, JORGE en Estudios Constitucionales..Op. Cit. Pag. 212.

(3) Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1986.

supuestos mencionados por el artículo 97, cabe concluir, con palabras de Jorge Carpizo, que tal atribución "...se debe utilizar sólo para casos graves, - de verdadero escándalo público y conmoción nacional. De esta manera es un -- procedimiento excepcional y sólo para situaciones también excepcionales." (1).

Así mismo, el artículo 97 de la Constitución, otorga al más -- Alto Tribunal de la Nación otras facultades que constituyen actos materialmen te administrativos y legislativos; así, tenemos la de nombramiento de Jueces y Magistrados federales y el de su propio personal; la designación del Presidente de la Suprema Corte y las funciones de vigilancia que realiza respecto de los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito.

La reforma de 1987 (2) añade dos párrafos al artículo 97 para conferir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos facultades, que Fix Zamudio ha calificado de legislativas (3). La primera, referente a la facultad de determinar el número, división de circuitos y 'jurisdic-- ción' territorial (nosotros diríamos competencia territorial) y especializa-- ción por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de -- los Juzgados de Distrito, con el objeto de beneficiar la operatividad del Or-- gano Judicial de la Federación en su estructuración, dado que, para aumentar el número de tribunales y juzgados que lo integran ya no será necesario refor-- mar la L.O.P.J.F.; y la segunda, faculta al Pleno para emitir los acuerdos ge-- nerales necesarios para una adecuada distribución de la competencia de las Sa-- las del Máximo Tribunal, a fin de despachar más rápidamente los asuntos que - sean del conocimiento de la Corte; esto fue necesario precisarlo, ya que aho-- ra todas las Salas tienen competencia común de control de constitucionalidad,

(1) CARPIZO, JORGE. La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justi-- cia. En: Estudios Constitucionales...Op. Cit. Pag. 213.

(2) Publicada en Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987.

(3) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitu-- cional. En: Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987. Pag. 385.

aunque se dice que seguirá operando entre ellas el principio de especialización por materia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere, además, al Pleno de la Corte otras facultades no jurisdiccionales, como es el caso de todos los actos necesarios para la organización administrativa del propio Organismo; también se encuentran las de formular el proyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación y expedir los reglamentos interiores que deban regir el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, actividad esta última, que implica la realización de un acto legislativo material, pues se trata de disposiciones de carácter general y abstracto.

Por lo que respecta a la competencia jurisdiccional del Organismo Judicial Federal mexicano, tema que primordialmente nos ocupa, podemos clasificarla en dos rubros: función jurisdiccional ordinaria federal y función de control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Es de hacer notar, que la distribución de competencias entre los tribunales federales ha sido objeto de una trascendente reforma que, a nivel constitucional, fue aprobada y publicada en 1987 (concretamente en el Diario Oficial de 10 de agosto), para entrar en vigor el 15 de enero de 1988, y que atañe principalmente al ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito; por esta razón, exponemos en primer término una serie de cuadros que en forma genérica contienen la distribución de competencias imperante hasta 1987, resaltando aquéllas que han sido modificadas o que como consecuencia de la misma reforma sufrirán cambios de acuerdo con la ley secundaria.

COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANISMO JUDICIAL FEDERAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

PLENO

FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL	FUNCION DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.
<p>1.- Competencia exclusiva que le atribuye el art. 105 Constitucional para conocer de las controversias suscitadas--entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.- Dos o más Estados. b.- Los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. c.- La Federación y uno o más Estados. d.- Aquéllas en que la Federación fuere parte, cuando --a) juicio del Pleno se consideren de importancia -- trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República. (Art. 11 Fracción IV, LOPJF). <p>2.- Resolver las controversias suscitadas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.- Leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y b.- Leyes o actos de las autoridades de éstos (los Estados) que invadan la esfera de la autoridad federal. <p>En estos supuestos, cuando sean promovidas por la --Entidad afectada o por la Federación, en su caso, -- en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución. (Art. --- 11 Fracción II. LOPJF).</p>	<p>1.- Resolver RECURSO DE REVISION contra sentencias en amparo pronunciadas por Jueces de Distrito cuando se impugne:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.- Tratados Internacionales o leyes del Congreso de la Unión salvo cuando corresponda a las Salas. <ul style="list-style-type: none"> * El Pleno conocerá de estos recursos, a partir de la reforma constitucional de 1987-88, cuando se consideren DIRECTAMENTE violatorios de la Constitución -- los ordenamientos indicados, siempre que en el recurso subsista el problema de constitucionalidad; en -- caso contrario, conocerán los Tribunales Colegiados -- de Circuito y sus resoluciones no admitirán recurso alguno. (Art. 107 Const. Fracción VIII). b.- Cuando se trate de los casos comprendidos en las -- Fracciones II y III del Art. 103 Constitucional. <ul style="list-style-type: none"> ** Cuando la Suprema Corte estime que un amparo en -- revisión, por sus características especiales deba ser -- resuelto por ella, podrá avocarse a su conocimiento, -- aunque sea competencia original de los Tribunales -- Colegiados de Circuito. (Art. 107-VIII. Const.) <p>2.- RECURSO DE REVISION contra sentencias de Tribunales -- Colegiados de Circuito que versen sobre inconstitucionalidad de una ley emanada del Congreso, vigente en todo -- el país o en el Distrito Federal, siempre que NO SE FUN -- DEN en la Jurisprudencia establecida por la propia Su -- prema Corte de Justicia. (Art. 11-V LOPJF)</p>

NOTAS:

- * Lo que aparece en cursivas es la competencia que con motivo de la reforma constitucional de 1987 y que entrará en vigor el 15 de enero de 1988, pasa a los Tribunales Colegiados de Circuito y sufre alguna modificación.
- ** Adición al artículo 107 Fracción VIII Constitucional, en 1987.

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL .

FUNCION DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

<p>3.- Resolver los juicios a que se refiere la Fracción VII- del artículo 27 Constitucional, relativos a las cuestiones resueltas por el Ejecutivo Federal por límites de terrenos comunales.[*]</p> <p>4.- Juicios de anulación de la Declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y juicios sobre incumplimiento de convenios de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y el Gobierno de los Estados. (Art. 11-XV LOPJF).</p> <p>5.- Resolver en única instancia, previo dictamen de la Comisión Substanciadora, los conflictos entre el Organismo Judicial de la Federación y sus servidores. (Art. 123, apartado B, Fracción XII de la Constitución).</p>	<p>3.- RECURSO DE QUEJA contra resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito que decidan sobre inconstitucionalidad de una ley o establezcan interpretación directa de un precepto de la Constitución. (Art. 107 Fracción-IX. Constitucional).</p> <p>4.- RECURSO DE QUEJA <i>contra resoluciones definitivas que se dicten en incidente de reclamación de daños y perjuicios según el artículo 129 de la Ley de Amparo, en asuntos cuya cuantía exceda los 30 días de salario mínimo-vigente elevado al año</i> (Art. 11-VI. LOPJF). [**].</p> <p>5.- Facultad discrecional de remitir a las Salas los asuntos que considere no requieren su intervención. (Artículo 11 Fracción V bis. LOPJF).</p> <p>6.- Conocer de la contradicción entre tesis de dos Salas de la Suprema Corte de Justicia. (Art. 11 fracción XIII LOPJF).</p>
---	--

NOTAS :

- [*] Las reformas de 1987-88 convierten a la Suprema Corte de Justicia en Tribunal Constitucional. Para modificar esta competencia, que no se refiere directamente a una cuestión constitucional, será necesario reformar el artículo 27 constitucional que se la otorga expresamente.
- [**] Se deduce que esta competencia pasa a los Tribunales Colegiados de Circuito.

SALAS : FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL [*]

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL
(Art. 24 LOPJF)	(Art. 25 LOPJF)	(Art. 26 LOPJF)	(Art. 27 LOPJF)
1. Conocer controversias entre: a) Tribunales Federales y locales. b) Entre cualquiera de éstos y los militares. c) Entre los Tribunales Federales y los de las Entidades Federativas d) Entre tribunales de dos o más Entidades Federativas (Art. 24-VI LOPJF)	1. Conocer controversias entre: a) Tribunales Federales y los de los Estados. b) Tribunales de dos o más Entidades Federativas. (Art. 25-VII LOPJF)	1. Conocer controversias entre: a) Tribunales Federales y los de los Estados. b) Tribunales de dos o más Entidades Federativas. (Art. 26-VI LOPJF)	1. Conocer controversias cuyo conocimiento corresponda a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo: - Las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje o las autoridades judiciales y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (Art. 27-VI. LOPJF)
2. Controversias entre: a) Tribunales de Circuito. b) Jueces de Distrito pertenecientes a distintos circuitos. (Art. 24-VII, LOPJF)	2. Controversias entre Tribunales Federales de diversos circuitos, según artículo 42-I LOPJF. (Art. 25-VIII LOPJF)	2. Controversias entre Juzgados de Distrito de diversos Circuitos, según arts. 43-I a VI y IX LOPJF. (Art. 26-VII LOPJF).	
3. De las competencias entre: a) Tribunales Colegiados de Circuito. b) Jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Colegiado de Circuito. c) Un Juzgado de distrito y el Tribunal Superior que conozca d) En Juicios de Amparo a que se refiere art. 41-III y IV Ley de Amparo.	3. De las competencias entre: a) Tribunales Colegiados de Circuito. b) Jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Colegiado de Circuito.	3. De las competencias entre: a) Tribunales Colegiados de Circuito. b) Jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Colegiado de Circuito.	3. De las competencias entre: a) Tribunales Colegiados de Circuito. b) Jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Colegiado de Circuito.

NOTAS :

[*] Las competencias expuestas en este cuadro, podrán distribuirse conforme lo determine la Ley respectiva, entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con el texto del artículo 106 Constitucional, reformado en 1986 y las Reformas Constitucionales aprobadas en 1987.

SALAS : FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL
<p>4. Conocer del procedimiento de Indulto necesario en delitos federales. (Art. 24 - XI LOPJF) [*]</p> <p>5. Controversias relativas a la extradición de reos entre Estados de la República o con el extranjero. (Arts. 119 y 18 Const.) [**]</p>	<p>4. Juicios agrarios derivados de la Fracción VII del artículo 27 Const. (límites de terrenos comunales). [***]</p> <p>5. RECURSO DE REVISION FISCAL Procedente contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos en los casos señalados por las leyes federales y siempre que hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. (Art. 26-VI LOPJF). [****]</p>		

NOTAS: [*] Convertida la Corte en Tribunal Constitucional, tales procedimientos que se realizan conforme al C.F.P.P. y el Código Penal y C.J.M., pueden pasar a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

[**] Puede pasar a Colegiados, por no ser materia constitucional.

[***] Para quitar esta competencia a la Suprema Corte, sería necesario reformar el art. 27 Const. que se la confiere expresamente.

[****] Este recurso pasó a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, con la reforma constitucional aprobada en 1987.

SALAS : CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL
<p>1. RECURSO DE REVISION EN AMPARO INDIRECTO Contra Sentencias dictadas en audiencia constitucional por Jueces de Distrito cuando se impugne:</p> <p>a) Tratados Internacionales</p> <p>b) Leyes cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad haya sido definida por la Jurisprudencia de la Suprema Corte.</p> <p>c) Se impugne una ley de los Estados por considerarla inconstitucional.</p> <p>d) Se reclamen del Presidente de la República reglamentos Federales expedidos por él de acuerdo al art. 89-I Const. cuando se estimen inconstitucionales, y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados.</p> <p>[**]</p> <p>e) Se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Ejecutivo a petición de gobierno extranjero.</p> <p>f) Se reclame la violación directa al art. 22 Const. (Art. 107-VIII, 6) Const. [***]</p>	<p>1. RECURSO DE REVISION EN AMPARO INDIRECTO</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[**]</p>	<p>1. RECURSO DE REVISION EN AMPARO INDIRECTO</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[**]</p>	<p>1. RECURSO DE REVISION EN AMPARO INDIRECTO.</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[*]</p> <p>[**]</p>

NOTAS:

[*] Idéntica competencia en su materia.

[**] Adición al art. 107 Constitucional, Fracción VIII, por reforma aprobada en 1987.

[***] Incisos del art. 107-VIII Const. derogados por reforma aprobada en 1987, por lo que es de suponerse pueden pasar a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

SALAS : CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL
<p>2. RECURSO DE REVISION Contra sentencias de los Tribunales Colegiados en AMPARO DIRECTO, que decidan sobre inconstitucionalidad de una ley de los Estados o establezcan interpretación directa de un precepto constitucional, no fundadas en jurisprudencia de la Suprema Corte... "limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales. (Art. 107-IX Const.) -</p> <p>3. Asuntos remitidos por el Pleno en uso de su facultad discrecional (Art. 111bis LOPJF)</p>	<p>e) Se reclamen en materia agraria actos de cualquier autoridad que afecten núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad. (Art. 107-VIII, d) Const.) [**]</p> <p>6) Cuando la autoridad responsable sea federal (o del D.F.) en asuntos de cuantía superior a 40 veces el Salario mínimo anual. (Art. 107-VIII, e). Const.) [**]</p> <p>2. RECURSO DE REVISION</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>	<p>2. RECURSO DE REVISION</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>	<p>2. RECURSO DE REVISION.</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>

NOTAS:
 [*] IDENTICA COMPETENCIA EN SU MATERIA.
 [**] Incisos del art. 107-VIII Constitucional, derogados por la reforma aprobada en 1987, por lo que es de suponerse estas materias pasan a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

361
 CUADRO

SALAS : CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA.	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL.
<p>4. AMPARO DE ÚNICA INSTANCIA O DIRECTO [*]</p> <p>Contra sentencias definitivas por violaciones cometidas en ellas o en el procedimiento (añade la reforma: "y resoluciones que pongan fin al juicio") en:</p> <p>a) Sentencias dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal de pena de muerte o que excedan 5 años de prisión.</p> <p>b) Sentencias dictadas por Tribunales Militares.</p> <p>c) Sentencias de incidentes de reparación del daño.</p> <p>(Art. 107-V, a) Const.)</p> <p>5. RECURSO DE QUEJA</p> <p>A) Contra resoluciones en amparo directo dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que decidan sobre inconstitucionalidad de una ley o establezcan interpretación directa de un-</p>	<p>4. AMPARO DE ÚNICA INSTANCIA O DIRECTO [*]</p> <p>Contra sentencias definitivas (añade la reforma: "y resoluciones que pongan fin al juicio") dictadas por tribunales federales o judiciales en juicios de cuantía superior a 40 veces el salario mínimo vigente anual, o que la Sala considere trascendentes para los intereses de la Nación.</p> <p>(Art. 107-IV y V, b) Const.)</p> <p>5. RECURSO DE QUEJA</p>	<p>4. AMPARO DE ÚNICA INSTANCIA O DIRECTO [*]</p> <p>Contra sentencias definitivas (añade la reforma: "y resoluciones que pongan fin al juicio") dictadas en apelación en:</p> <p>a) Controversias sobre acciones del estado civil (excepto rectificación de actas)</p> <p>b) Controversias que afecten el orden y estabilidad de la familia (excepto alimentos y divorcio)</p> <p>c) Juicios de cuantía superior a 25 veces el salario mínimo vigente anual.</p> <p>(Art. 107-V, c) Const.)</p> <p>5. RECURSO DE QUEJA</p>	<p>4. AMPARO DE ÚNICA INSTANCIA O DIRECTO [*]</p> <p>Contra laudos (añade la reforma: "y resoluciones que pongan fin al juicio") de los tribunales de trabajo, por violaciones en ellos o en el procedimiento por:</p> <p>a) Laudos de Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, en conflictos colectivos.</p> <p>b) Laudos dictados por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje, en asuntos relativos a la competencia federal precisada en art. 27-III-B, de LOPJF).</p> <p>c) Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.</p> <p>(Art. 107-V, d) Const.)</p> <p>5. RECURSO DE QUEJA.</p>

NOTAS :

[*] En virtud de las reformas constitucionales aprobadas en 1987, todo el conocimiento del AMPARO DE ÚNICA INSTANCIA O DIRECTO, pasa a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

SALAS :CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL.
precepto de la Constitución, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. (Art. 95-V Ley de Amparo.	[*]	[*]	[*]
B) <i>Contra resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el art. 129 Ley de Amparo. (Art. 95-VII L.A.)</i> [**]	[*]	[*]	[*]
C) <i>Contra autoridades responsables en amparos directos en relación a la suspensión fianzas y contra fianzas, libertad caucional que causen daños y perjuicios notorios a los interesados. (Art. 95-VIII L.A.)</i> [**]	[*]	[*]	[*]
D) <i>Contra actos de autoridades responsables en amparos directos por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo (Art. 95-IX L.A.)</i> [**]	[*]	[*]	[*]
6. Conocer de las denuncias de contradicción de tesis de Tribunales Colegiados de Circuito (Arts. 195-195 bis.L.A.)	[*]	[*]	[*]

NOTAS:

[*] Idéntica competencia en su materia.

[**] Los puntos en cursivas, dado que las reformas constitucionales aprobadas en 1987 convierten a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional, es de suponerse pasan a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, -- ya que no se trata de cuestiones estrictamente constitucionales.

SALAS : CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

SALA PENAL	SALA ADMINISTRATIVA	SALA CIVIL Y MERCANTIL	SALA LABORAL
<p>7. FACULTAD DISCRECIONAL para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito los amparos que la Sala considere carecen de importancia o trascendencia sociales. (Art. 24-XIV LOPJF) [**]</p> <p>8. FACULTAD DISCRECIONAL PARA ATRAER a su conocimiento los amparos de que conozcan los Tribunales Colegiados de Circuito que por sus características especiales considere debenser resueltos por ella. (Art. 107 Const. Fracciones V y VIII, parte final) [***]</p> <p>↳ En ambos supuestos la Corte procederá de oficio, a petición del Procurador General de la República, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito. (Art. 107-V y VIII, Const.) [****]</p>	<p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>	<p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>	<p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p> <p align="center">[*]</p>

NOTAS: [*] IDENTICA COMPETENCIA EN SU MATERIA.

[**] De acuerdo con las reformas constitucionales aprobadas en 1987, desaparece este aspecto de la facultad discrecional.

[***] La reforma de 1987 por adición a la parte final de las Fracciones V y VIII del art. 107, incluye expresamente esta facultad.

[****] Lo que aparece en cursivas es adición al artículo 107 Fracciones V y VIII Constitucional, por reforma aprobada en 1987.

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL

FUNCIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

1.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre Juzgados de Distrito pertenecientes a un mismo -- Circuito, en juicios de amparo. (Art. 7 Bts. Fracción V. LOPJF). [*].

1.- Con las salvedades a que se refieren los artículos que señalan la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, conocen de asuntos de menor cuantía o considerados de escasa trascendencia, de acuerdo a los siguientes criterios: [**] (Art. 7 bis. LOPJF)

A.- AMPARO DIRECTO.

Procedente contra sentencias definitivas o laudos por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento (y resoluciones que pongan fin al juicio, añade la reforma [***])

- a) Materia PENAL: sentencias que impongan pena mayor a cinco años de prisión. [**]
- b) Materia ADMINISTRATIVA: En todos los casos, tratándose de sentencias dictadas por tribunales locales; si son federales, cuando el interés exceda de 40 -- veces el salario mínimo vigente elevado al año, o -- de cuantía indeterminada. [**]
- c) Materia CIVIL Y MERCANTIL: Sentencias en que no proceda recurso de apelación; dictadas en apelación en juicios cuantía inferior a 25 veces salario mínimo vigente elevado al año o indeterminada, así como contra sentencias en juicios de divorcio, alimentos y rectificación de actas del Registro Civil. [**]
- d) Materia LABORAL: Laudos dictados por Juntas de Conciliación y Arbitraje (federales y locales) que no sean competencia de la Suprema Corte. [**]
- e) Amparos que las Salas de la Suprema Corte les remitan en su facultad discrecional. [**]

NOTAS: [*] La reforma al art. 106 Constitucional (D.O.F. 6 octubre 1986), significa un reconocimiento constitucional expreso de esta competencia contenida en la Ley Orgánica, ya que antes todos los conflictos de competencia eran del -- conocimiento exclusivo de la Suprema Corte y hoy se indica, lo son del Poder Judicial de la Federación.

[**] La reforma de 1987 suprime este criterio competencial; todos los amparos directos pasan a ser competencia de los Tribunales Colegiados.

[**] Adición al artículo 107 Constitucional Fracción VIII, por la reforma de 1987.

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL

FUNCIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE CONSTITUCIONALIDAD.

B.- RECURSO DE REVISION EN AMPARO INDIRECTO.
 Procedente contra autos y resoluciones de Jueces de Distrito que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo, concedan o nieguen suspensión definitiva, modifiquen o revoquen el auto que la concedió o negó; nieguen la revocación solicitada; autos de sobreseimiento y resoluciones que tengan por desistido al quejoso. (Arts. 7 bis, 11 LOPJF en relación con 83-I, II y III Ley de Amparo)

3.- RECURSO DE REVISION.
 Contra sentencias en audiencia constitucional de Jueces de Distrito cuando no sean competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, según el art. 85-II L.A. [*] y contra las dictadas en amparos promovidos contra el Gobierno del Distrito Federal, según la base primera -- del art. 73-VI Constitucional.

4.- RECURSO DE QUEJA.
 En los casos señalados por el artículo 95 fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X y XI Ley de Amparo, contra las resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito, que se indican en el cuadro 3C3 como competencia de la Corte, -- cuando son dictadas por Tribunales Colegiados, y además, contra las resoluciones de Jueces de Distrito que resuelvan la solicitud del quejoso de dar por cumplida la ejecutoria mediante pago de daños y perjuicios y contra -- aquéllas que concedan o nieguen la suspensión provisional. [**]

NOTAS:

[*] Con la reforma de 1987, sólo conocerá la Corte los amparos en revisión cuando subsista en ella el problema de inconstitucionalidad y versen sobre leyes, tratados internacionales, leyes de los Estados o reglamentos del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores de los Estados, impugnadas de inconstitucionales. (107-VIII. Const.)

[**] Confrontar con cuadro 3.C. que indica competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia.

1-4
 CIRCULO

TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL

FUNCIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

- 1.- RECURSO DE APELACION.
En asuntos sujetos en primera instancia a los Juzgados de Distrito. (Art. 36 LOPJF)
- 2.- RECURSO DE DENEGADA APELACION.
- 3.- Calificación de impedimentos, excusas y recusaciones - de Jueces de Distrito (excepto en juicios de amparo).
- 4.- Resolver controversias entre jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en juicios de amparo.

NO TIENEN COMPETENCIA EN MATERIA DE AMPARO.

NOTAS :

JUZGADOS DE DISTRITO**FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL****FUNCIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.**

1.- Conocer de las controversias que se susciten en el orden civil o criminal por cumplimiento y aplicación de leyes federales y tratados internacionales (Art. 104-I Const.)

A.- Juzgados de Distrito en Materia Civil:

- a.- Controversias entre particulares que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el actor elija la competencia jurisdiccional federal. (Art. 43-I LOPJF). Existe jurisdicción concurrente cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, en cuyo caso podrán conocer, a elección del actor, Jueces y tribunales del orden común de los Estados o del D.F. (Art. 104-I Const.)
- b.- Juicios que afecten bienes de propiedad nacional. (Art. 43-II LOPJF)
- c.- Diligencias de Jurisdicción voluntaria en materia federal. (Art. 43-V LOPJF).
- d.- Controversias entre un Estado y uno o más vecinos de otro (104-V Const.) siempre que alguna de las partes esté bajo la jurisdicción del Juez (43-III LOPJF).
- e.- Casos concernientes al cuerpo diplomático y consular. (Art. 104-VI Const. y 43-IV LOPJF)

- La competencia de los Juzgados de Distrito se encuentra distribuida por materia; así los hay en materia penal; administrativa; de trabajo; civil y mercantil; y agrarios.

Todos ellos son competentes (salvo los Juzgados de Distrito especializados en materia agraria, cuya competencia se especifica después) para conocer en su materia, de los juicios de amparo indirecto (o bi-Instancial), mismo que se interpone, de acuerdo con el artículo 107-VII Constitucional y la LOPJF, contra:

- a.- Actos en juicio.
 - b.- Actos fuera de juicio.
 - c.- Actos después de concluido el juicio.
 - d.- Actos que afecten a personas extrañas a juicio. (Arts. 41-III, 42-V, 42bis-IV y 43-VII LOPJF).
 - e.- Contra leyes y demás disposiciones de observancia general. (Arts. 41-V, 42-III, 42 bis-II y 43-VIII LOPJF).
 - f.- Contra actos de autoridad administrativa. (Art. 42- I, LOPJF.)
- En MATERIA PENAL, contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, que importen peligro de privación de vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional; vólen los artículos 16 (en materia penal), 19 y 20 fracciones I, VIII y X. Constitucionales, en cuyo caso podrá promoverse el amparo ante el Juez de Distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación (Art. 41 III LOPJF); de los juicios de amparo cuando proceda, con-

NOTAS:

JUZGADOS DE DISTRITO

FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL

FUNCION DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

- f.- Aquéllas en que la federación fuese parte (Art.-104-III Const. y 43-VI LOPJF) excluyendo las que de acuerdo con los arts. 105 Const. y 11 LOPJF, son de interés trascendente para la Nación y --competen al Pleno de la Suprema Corte de Justicia
- g.- Controversias que versen sobre Derecho Marítimo. (Art. 104-II Const.)
- B.- Juzgados de Distrito en Materia Penal:
- a.- Delitos del orden federal (Indicados en el artículo 41-I LOPJF).
- b.- Procedimientos de extradición (salvo lo dispuesto en Tratados Internacionales). (Art. 41-II, -- LOPJF).
- 2.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre: (Art. 104-IV Const.)
- A.- Los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación.
- B.- Los tribunales del Distrito Federal y los de un Estado.

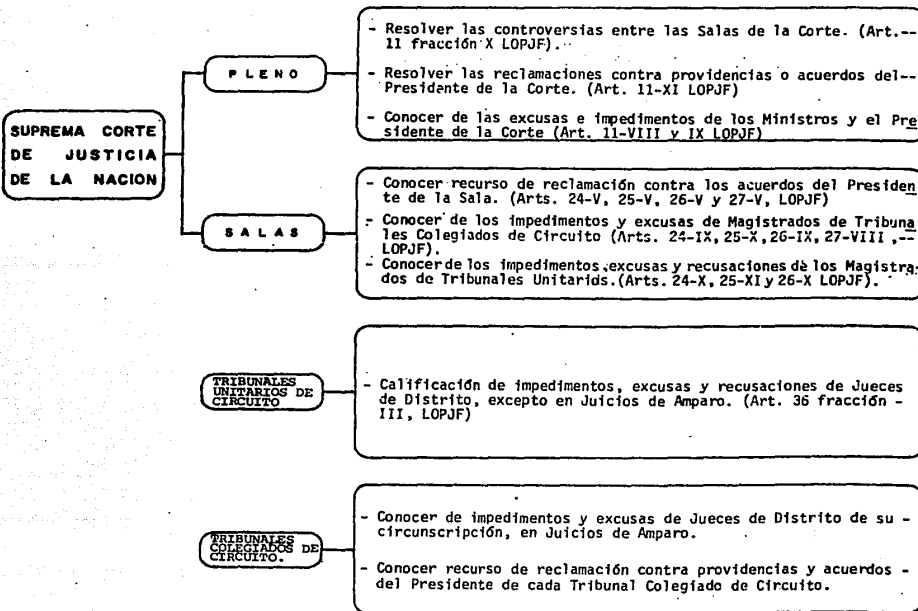
tra resoluciones en incidentes de reparación del daño - exigible a personas distintas a los inculcados o de responsabilidad civil.

- En MATERIA ADMINISTRATIVA Y LABORAL, de amparos contra - actos de autoridad judicial en controversias con motivo de aplicación de leyes federales o locales cuando debe - decidirse sobre la subsistencia de un acto de autoridad - administrativa (Art. 42-II LOPJF) [o laboral (art. 42 bis I LOPJF)] o de un procedimiento seguido ante autoridades del mismo orden.
- Actos de autoridad distinta a la judicial (Arts. 42-IV y 42 bis-III LOPJF) en materia administrativa y laboral.

- En MATERIA AGRARIA, de los juicios de amparo regulados en el Libro Segundo de la Ley de Amparo, que son:
- I.- Aquéllos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros; lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.
- II.- Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar -- otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados;
- III.- Aquéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros. (Art. 212. Ley de Amparo.)

NOTAS :

FUNCIÓNES PROCESALES COMPLEMENTARIAS



A.- FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL.

Cuando los tribunales que integran el Organó Judicial Federal actúan dirimiendo controversias, únicamente con la finalidad de solucionar -- una cuestión de derecho, en el ámbito de sus competencias, están realizando -- una función jurisdiccional ordinaria federal o, de acuerdo con la terminolo-- gía de Ignacio Burgoa, una "función judicial propiamente dicha" (1) que tiene su fundamento constitucional principalmente en los artículos 104, 105 y 106.

En estos casos, los órganos jurisdiccionales de la Federación realizan su función siguiendo los procedimientos judiciales comunes, a nivel federal, en base a los Códigos Federales (de Procedimientos Civiles y Penales) y resuelven cuestiones que incluso pueden ser o no constitucionales, según in dica el propio Burgoa, "...sin que el Juez del conocimiento se sitúe en una - relación de control sobre las demás autoridades del Estado y sin que se pre-- tenda establecer un equilibrio entre los diversos poderes, mediante el con- - trol, de los actos de éstos." (2). Esta es la principal diferencia que guar- da la función jurisdiccional ordinaria con la de control de constitucionalidad, que más adelante comentaremos y en cuyo ejercicio los tribunales, además de seguir un procedimiento especial conforme a la Ley de Amparo, se sitúan en un plano de hegemonía respecto a los demás órganos en tanto que examinan la - constitucionalidad de sus actos.

El artículo 104 Constitucional, comprende la competencia gené- rica de los tribunales de la Federación en su función ordinaria, y coincide - en su mayor parte con la que corresponde en concreto a los Juzgados de Distri to en primera instancia y a los Tribunales Unitarios de Circuito en apelación, con algunas excepciones, tales como los casos en que la Federación sea parte

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional..Op. Cit. Pag 726.

(2) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo...Op. Cit. Pag. 382.

y que a criterio del Pleno de la Suprema Corte sean de importancia trascendente para la Nación como comentaremos más adelante; así mismo, los asuntos referentes a controversias entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, - en concordancia con el artículo 105 Constitucional, son también competencia - exclusiva de la Suprema Corte.

De tal manera, son competentes los Juzgados de Distrito y los - Tribunales Unitarios de Circuito en primera y segunda instancia, respectivamente, en los siguientes casos:

De acuerdo a la Fracción I del artículo 104 Constitucional, dichos tribunales federales son competentes para resolver las controversias que se susciten por aplicación de leyes federales y Tratados Internacionales, como consecuencia de la forma de Estado Federal en que se organiza nuestro país y que obliga a que existan tanto tribunales del orden común, como del orden - federal; en base a esta distinción, desde 1884 se adoptó el criterio denominado "jurisdicción concurrente" que aún contiene la fracción que comentamos, -- consistente en permitir al actor en un juicio, cuando la cuestión planteada - sólo afecte intereses particulares, acudir a su elección, a los órganos jurisdiccionales comunes (de los Estados y del Distrito Federal) con lo cual se -- evita en gran medida el cúmulo de asuntos que pudieran agobiar a los tribunales federales, y por ende el rezago en su resolución; por esta razón puede decirse que en estos casos los tribunales locales obran "...en auxilio de la - Justicia Federal, pues no pudiendo ésta proveer directamente a todas las necesidades de la República porque para ello necesitaría un funcionario judicial en cada uno de los pueblos existentes dentro de la misma República, lo cual - es imposible, y siendo las necesidades, principales del Comercio todas apremiantes, fué indispensable crear la jurisdicción concurrente a efecto de que las autoridades comunes aplicaran las Leyes Federales, como cuando se trata

de la Legislación Mercantil conceptuada por nuestra Constitución como Ley Federal." (1).

Sin duda la jurisdicción concurrente es aplicable sólo en materia civil y mercantil, ya que en el caso de las controversias del orden criminal, no se afectan únicamente intereses particulares, ya que la comisión de un delito entraña una transgresión al orden jurídico que atañe a la sociedad entera.

La Fracción II del artículo 104 citado, se refiere a la competencia de los tribunales federales, atendiendo a la clase de intereses en cuestión; así, tratándose de las controversias referentes al Derecho Marítimo, por su contenido, son materia federal; por esto, opina Lanz Duret, podrían incluirse en los supuestos contemplados por la Fracción I, ya que hay que tener en cuenta, "...dada la naturaleza de este Derecho (el Marítimo) y la importancia de las materias que abarca, que todas ellas están reglamentadas por la legislación federal, dado que no podrían dejarse a la competencia legislativa de los Estados, por comprender asuntos de interés general para toda la República..." (2) por lo que la única utilidad práctica de continuar mencionando este supuesto en fracción diversa, sea la de excluir estas controversias expresamente de la procedencia de la jurisdicción concurrente.

No obstante, hay que considerar que el artículo que comentamos tiene sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos en la que se incluyeron como competencia federal las controversias sobre cuestiones marítimas y almirantazgo por razones de "paz pública", ya que dependen "...tan generalmente del derecho internacional y afectan con tal frecuencia los derechos de extranjeros, que les son aplicables las consideraciones que se refieren a

(1) ORTEGA GUZMAN, JOAQUIN. Estudios Jurídicos, Constitucionales, Civiles y Mercantiles...Op. Cit. Pags. 353 y 354.

(2) LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional...Op. Cit. Pag. 296.

la paz pública." según expresa Hamilton al comentar la Ley Fundamental citada (1).

Igual justificación puede darse a la competencia jurisdiccional federal para resolver los casos concernientes a los cuerpos diplomáticos y consular a que se refiere el artículo 104 Fracción VI de la Carta de 1917 y que, - sin duda, pueden afectar las relaciones internacionales. "Como la denegación de justicia -indica Hamilton- o su perversión por las sentencias de los tribunales, o en cualquier otra forma se halla comprendida fundamentalmente entre las causas justas para la guerra, se deduce que los jueces federales deben conocer de todos los procesos en que intervengan ciudadanos de otros países." (2).

La L.Ú.P.J.F. no es clara respecto a cuáles deben ser las hipótesis que constituyan la competencia de los Juzgados de Distrito en este punto; únicamente señala el artículo 43 Fracción IV que se refiere a los asuntos civiles concernientes a dichos representantes; este aspecto sólo podría reglamentarse más a fondo acorde con las disposiciones del Derecho Internacional - aplicables y tomando en consideración los alcances de la inmunidad diplomática, entendiéndolo por tal, "...el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país..." (3).

Cuando se trata de resolver las controversias entre un Estado y uno o más vecinos de otro; si bien en principio tales conflictos, por razón de la materia, pueden ser competencia de los tribunales locales, la Fracción V del artículo 104 Constitucional, la traslada a los tribunales de la Federación, dado que de otra manera, los particulares afectados quedarían expuestos a la parcialidad de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas contendientes; se trata entonces, de garantizar en mayor medida la imparciali

(1) HAMILTON, MADISON Y JAY. Op. Cit. Pag 340.

(2) Op. Cit. Pag. 339.

(3) GARCIA MORENO, VICTOR CARLOS. Voz: Inmunidad Diplomática en Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa. México, 1984. Tomo V, Pag. 125.

dad e independencia del tribunal que ha de resolver la cuestión, atendiendo - al principio de que nadie debe ser juez de su propia causa, ni de ninguna en - la que tenga algún interés; la propia Suprema Corte ha precisado que corresponde a los jueces federales resolver "...los conflictos que surjan entre un Estado y los vecinos de otros, por razón de los intereses patrimoniales del Estado." (1).

Por último, en cuanto a la resolución de controversias entre - los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación a que hace referencia la fracción IV, su inclusión podría considerarse innecesaria en el artículo 104, si atendemos al texto vigente del artículo 106 de la misma Constitución, pues si bien este precepto antes daba competencia exclusiva a la Suprema Corte para resolver los conflictos de competencia entre los tribunales del país (2), hoy habla genéricamente y tal competencia se distribuirá entre todos los tribunales del Organó Judicial Federal por la Ley Orgánica correspondiente. Por otra parte, puede considerarse que al hablar de los tribunales - de los Estados, el artículo 106 comprende también a los del Distrito Federal, según ha opinado con certeza Lanz Duret (3).

El artículo 105 Constitucional establece la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver las cuestiones jurídicas en que se encuentren implicados los intereses mismos de la soberanía, tomando en cuenta la calidad de las personas jurídicas contendientes, esto es, la Federación, las entidades federativas o los "poderes" de éstas. De esta manera, se observan cuatro clases de controversias:

a).- Entre dos o más Estados.

b).- Entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitución

(1) APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tesis de Ejecutorias --- 1917-1985. Octava Parte. México, 1985. Pleno. Tesis 111 Pag. 173.

(2) Reforma publicada en Diario Oficial de 7 de abril de 1986.

(3) LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pag. 304.

cionalidad de sus actos.

c).- Entre la Federación y uno o más Estados.

d).- Aquéllas en que la Federación sea parte, en los casos establecidos por la Ley.

Las tres primeras hipótesis son controversias que se suscitan entre dos o más entidades públicas en cuanto a las facultades que les han sido atribuidas por la Constitución Federal; aquéllas en que la Federación es parte surgen entre ésta y los particulares.

La resolución de los conflictos entre dos o más Estados, también contemplados en la Fracción IV del artículo 104 Constitucional, se encomienda al Máximo Tribunal de la Federación en vista de que a él corresponde mantener la estabilidad del sistema federal y, bien ha dicho Hamilton, "...to do lo que tienda a trastornar la armonía entre los Estados constituye un objeto legítimo de la vigilancia y la superintendencia federales." (1). Además, la solución de un tribunal local no ofrecería suficiente garantía de imparcialidad.

Las cuestiones que con más frecuencia podrían surgir, por ejemplo, entre las entidades federativas, son las relativas a sus respectivos límites territoriales; nuestra Constitución prevé al respecto tres posibles soluciones: por medio de convenios amistosos entre los respectivos estados, que deberán en todo caso ser aprobados por el Congreso de la Unión, según el artículo 46 (2); en segundo término, por arreglo definitivo de sus diferencias por parte del Congreso de la Unión cuando éstas no tengan carácter contencioso, de conformidad con el artículo 73 Fracción IV; y, por último, sólo cuando las diferencias aludidas tengan carácter contencioso, opera el juicio ordina-

(1) HAMILTON, Op. Cit. Pag. 430.

(2) Esta situación estaba prevista en el artículo 116 de la Constitución, pero por Decreto de reforma constitucional publicado en Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987, paso a integrar el texto del artículo 46.

rio federal previsto por el artículo 105 ante la Suprema Corte en primera y única instancia.

Quando se trata de solucionar las cuestiones suscitadas entre los poderes de un mismo Estado, también opera un control político conferido al Senado de la República por la Fracción VI del artículo 76 Constitucional, para intervenir "...cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; es diferente entonces, la facultad senatorial de dirimir los conflictos políticos entre los poderes de un Estado, relacionada a su vez con la de designar gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de tal entidad, artículo 76 - Fracción V (1), de la "controversia constitucional" consagrada en el artículo 105, pues ésta última implica un litigio en torno a la constitucionalidad de los poderes de un Estado, un conflicto jurídico sobre la legalidad de los actos de uno o más poderes estatales; por lo tanto, sólo cuando se trata de conflictos de carácter contencioso opera el procedimiento ante la Suprema Corte.

Tales supuestos pueden ser, como señala Lanz Duret, los relativos a "...la fijación de las facultades constitucionales que conforme al Código Político local corresponden a cada uno de los Poderes, o del ejercicio de dichas facultades, ya sea que el Ejecutivo pretenda dictar leyes en uso de -- las extraordinarias que alegue y se le nieguen tener...o ya que el Legislativo pretenda disponer de la fuerza pública...; o en general, cuando cualquiera de los Poderes pretenda ensanchar sus facultades constitucionales para invadir y menoscabar otro poder, violando expresamente la Constitución Federal, o la local del Estado donde se motiva el conflicto." (2).

(1) Reglamentada por ley promulgada el 29 de diciembre de 1978.

(2) LANZ DURET, MIGUEL. Op. Cit. Pag 313.

La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia en relación a los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, está por demás justificada, dado que se trata de solucionar cuestiones contenciosas entre la Federación, como autoridad suprema, y las entidades políticas autónomas que conforman al Estado Federal; también aquí es pertinente aclarar que la Constitución prevé otros medios de control cuando estos conflictos sean netamente políticos, en cuyo caso la solución corresponde a los Organos Legislativo y Ejecutivo de acuerdo con el citado artículo 76 Fracción VI y el 89 Fracciones VI y VII de la Ley Fundamental, respectivamente; el Presidente de la República está facultado así para disponer de la totalidad de la fuerza armada del Estado, así como de la guardia nacional para mantener "la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

La controversia constitucional puede operar como único medio de control, indica Manuel Herrera y Lasso, "...contra el desacato de las inhibiciones comprendidas en el artículo 115 y de las prohibiciones absolutas consignadas en un párrafo del mismo precepto -el relativo a la reelección del gobernador electo popularmente- y en las fracciones del artículo 117 que impiden a los Estados el ejercicio de facultades no incluidas, por la Constitución, en la jurisdicción federal." (1). En otros casos, como la prohibición a los Estados de ejercer las facultades exclusivas de la Federación previstas por el mismo artículo 117, las prohibiciones relativas que consigna el artículo 118 y, en general, las que puedan derivar de los artículos constitucionales que se ocupan de la delimitación de facultades entre la Federación y los Estados miembros, habrá que definir cuando opera la controversia constitucional del 105 y cuando procede el juicio de amparo, al tenor de lo estipulado por las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.

(1) HERRERA Y LASSO, MANUEL. Estudios Constitucionales. Segunda Serie. Editorial Jus. México, 1964. Pag. 264.

En efecto, el último precepto citado, en íntima relación con - el artículo 107 Constitucional, contempla la procedencia del juicio de amparo:

I.- Por leyes o actos de autoridad que vulneren o restinjan la soberanía de los Estados, y

II.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Tales supuestos podrían considerarse incluidos en "...los conflictos entre la Federación y uno o más Estados" de que habla el 105 Const., agravándose la confusión con el texto de la Fracción II del artículo 11 LOPJF, que, utilizando las mismas palabras que el artículo 103, confiere competencia al Pleno de la Suprema Corte para resolver estas causas "...cuando sean promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución."

Mariano Azuela ha sostenido, según cita Fix Zamudio, que "este precepto implica una confusión lamentable entre la controversia constitucional y el amparo por invasión de jurisdicción, y que, por tanto, debe suprimirse." (1) No obstante ello, existen relevantes diferencias entre ambos procedimientos y su procedencia, señaladas por la doctrina y algunos criterios vertidos por la Suprema Corte de Justicia.

Herrera y Lasso propone como principio rector, que "...la controversia' procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando - para la reparación de las violaciones sea insuficiente aquel medio indirecto de 'control'." (2)

(1) Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México, 1963.- pag. 78

(2) HERRERA Y LASSO, Manuel. Op. cit. pag.

El artículo 105 se refiere a los litigios constitucionales que en sentido estricto están diferenciados de las "reclamaciones constitucionales", según la terminología utilizada por Carl Schmitt; los primeros se determinan como tales en función a los sujetos litigantes; de tal manera que, -
 "...Como partes de un tal litigio, sólo son de considerar 'órganos capitales' de la constitución, es decir, sólo aquellos órganos supremos que existen para la organización y ejecución inmediata de las decisiones políticas en que la Constitución consiste... Sólo estos órganos capitales pueden vulnerar inmediatamente la Constitución, y sólo entre ellos puede darse un litigio constitucional auténtico."- (1)

En cambio, la reclamación constitucional, que podemos equiparar al juicio de amparo mexicano, consiste en "...un medio jurídico general -- del individuo a través del cual se confirma, frente a un acto de las autoridades, una violación de derechos protegidos por la ley constitucional." (2)

Fix Zamudio toma como base estas ideas para precisar, en nuestro Derecho, la distinción entre ambos casos; deduciendo en primer término, - que el litigio constitucional versa sobre las facultades de los órganos del poder, la parte orgánica de la Carta Magna, en tanto que la reclamación, el amparo, protege la parte dogmática de la misma, los derechos públicos subjetivos. Las diferencias fundamentales son entonces:

1.- Por las partes que intervienen. En el amparo: particular y autoridad; en el conflicto, dos o más autoridades.

2.- Por el tribunal del conocimiento. Para el amparo son competentes los tribunales federales; para juzgar los conflictos, exclusivamente - la Suprema Corte de Justicia y más específicamente, el Pleno de la misma.

(1) SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México, 1981. pag. 137.

(2) SCHMITT, Carl. Op. Cit. pag. 131.

3.- Por las normas sustanciales que realizan. El amparo opera en defensa de los derechos subjetivos públicos y el litigio para actualizar - los preceptos constitucionales que delimitan las facultades entre los poderes públicos del Estado.

4.- Por los efectos de la sentencia. En el amparo, ésta surtirá efecto inter partes y en el caso concreto; en el conflicto constitucional, si bien sólo se puede obligar a las entidades públicas contendientes, implica una declaración general respecto de los actos que la motivan y sus efectos se extienden a todos los particulares y organismos que entablen relaciones jurídicas con las entidades. (1)

Se trata, por ende, de dos procesos distintos, más no opuestos, de carácter jurisdiccional; así lo ha reconocido la Suprema Corte al resolver:

"Conforme a las prescripciones constitucionales, la Corte puede conocer, no sólo de las violaciones a los mandatos de la - Carta Fundamental, por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más Estados, sino de los que surjan entre los poderes de un mismo Estado o entre la Federación y uno o más Estados. De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 Constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103. La resolución de los conflictos constitucionales por la Corte, no pueden decirse - que constituya una supremacía del poder judicial sobre los -- otros dos Poderes Federales; pues el órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los - fines con que fue hecha, y no puede alegarse que un Poder tiene más facultades que otro ni supremacía sobre los otros, si - usa de las que marca la Constitución, que es la Ley Suprema a que quedan sujetos gobernantes y gobernados..." (2)

Así mismo el Máximo Tribunal ha resuelto que cuando no exista violación de garantías individuales y un Estado o la Federación estimen lesionada su soberanía, no procederá juicio de amparo y, en tal caso:

- (1) Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. El juicio de Amparo. Op. Cit. pags 81 y 82
 (2) Conflicto Constitucional entre la Legislatura de Veracruz y el Congreso - de la Unión. 28 de junio de 1922. Aparece en: La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1982. GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LOPEZ, Enrique. Compiladores. U.N.A.M. 1984. TOMO I. pag. 142.

"...de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución y con la teoría jurídica del Poder Judicial, que encomiendan a la Justicia Federal la función esencial de interpretar la Constitución, es la Suprema Corte de Justicia la única autoridad capacitada para mantener la integridad del Pacto Federal, no mediante el juicio de amparo, sino con arreglo al artículo 105 ya citado, que, como se ha expresado en alguna ejecutoria, resultaría una inmotivada y redundante repetición del 103, si fuera el juicio de amparo el único medio de que pudiera disponerse para resolver esa clase de conflictos. Por otra parte, de no ser así, no habría otro medio que la fuerza armada para resolver los conflictos que se suscitaban entre la Federación y los Estados.." (1).

No obstante todo lo anterior, la atribución conferida a la Suprema Corte por el artículo 105 Constitucional, pudiendo constituir un medio valioso, sobre todo para los Estados miembros en relación a la Federación, ha sido utilizado en escasas ocasiones; puede decirse que es un procedimiento olvidado que ni siquiera cuenta con una reglamentación, cuya necesidad ha sido reconocida no sólo por la doctrina (2), sino también, aunque indirectamente, por el Tribunal Supremo, mismo que al resolver una controversia constitucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, en septiembre de 1918, indicó:

"CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.-

Es competente la Suprema Corte de Justicia, para dirimir los que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado. No habiéndose expedido aún la ley orgánica del artículo 105 constitucional debe sujetarse la tramitación de ellos a los preceptos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para el juicio ordinario." (3)

Esto no quiere decir que tales cuestiones no se susciten, sino que en la práctica se ha preferido optar por las soluciones de carácter político que dan los órganos Legislativo y Ejecutivo Federales. Esta circunstancia obedece fundamentalmente al predominio real de los órganos federales so-

- (1) Controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca. 15- de octubre de 1932. En: La Interpretación ...Op.Cit. Tomo I, Pag. 400
 (2) Cfr. HERRERA Y LASSO, Manuel. Op. Cit. Pag. 263.
 (3) La Interpretación Constitucional...Op. Cit. Tomo I. Pag. 65

bre de los Estados; la vía jurisdiccional para dirimir tales conflictos es ra ra vez utilizada, opina Fix Zamudio, "...en virtud de que nuestro sistema federal es artificial y artificioso, y por tanto, la Entidades Federativas carecen de la fuerza política necesaria para hacer valer sus pretensiones contra la Federación, en un plano de igualdad jurídica y ante un órgano imparcial, - como lo es la Suprema Corte de Justicia, sino que debido al predominio de las autoridades federales, se recurre frecuentemente a autocomposiciones...o lo - que es más grave, a través de soluciones autodefensistas" (1) como la de claración de desaparición de poderes.

Esta situación convierte a la controversia constitucional en - una competencia abstracta e inaplicada de la Suprema Corte, que bien podría im plicar a su vez varios supuestos, para acrecentar la garantía de autonomía de las entidades federativas. Por ejemplo, un "intento de vigencia parcial de es te precepto ha sido, según indica González Oropeza, la Ley de Coordinación - Fiscal entre la Federación y los Estados, de 28 de diciembre de 1953, ya modi ficada, y que versó sobre un aspecto de la controversia constitucional. (2)

Hay que tener en cuenta, además, que de hacerse efectivo el - procedimiento del 105, constituiría el único y por ende importantísimo, medio de control jurisdiccional ejercitado a instancia de los propios órganos del - poder público, en defensa de su autonomía y, en consecuencia, del orden cons- titucional; ello no implica necesariamente la supremacía del Órgano Judicial sobre los demás órganos, ya que, conforme a la tesis jurisprudencial antes - transcrita, la Suprema Corte, como Tribunal encargado de aplicar e interpre- tar la ley, debe hacerlo como fue redactada y para los fines con que fue he- cha, de acuerdo a la competencia que le marca la propia Constitución como Ley Suprema.

(1) FIX ZAMUDIO, Héctor. La Jurisdicción Constitucional Mexicana. En: La Ju- risdicción Constitucional de la Libertad de CAPPELLETTI, Mauro. U.N.A.M. 1961. Págs 141 y 142

(2) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de - Poderes. U.N.A.M. México, 1983. Pág. 102

Queda comentar cuáles son las controversias en que la Federación es parte y la Suprema Corte tiene competencia para conocerlas, en única instancia, de acuerdo a la parte final del artículo 105 Constitucional. Cabe aclarar en principio que este precepto, según anota Carrillo Flores, se adoptó bajo la influencia de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, sin tener en consideración nuestra tradición jurídica ya patente desde 1824, en tanto que en aquél país no es factible que la Federación sea demandada y en el nuestro sí "...al menos en algunos tipos de contiendas, los derivados de contratos y cuasicontratos" (1) según lo especificaba la Ley Orgánica de la Suprema Corte de 1926.

"Hubo pues, copia defectuosa del modelo y además desconocimiento del alcance de la institución copiada y contradicción con los precedentes mexicanos." (2) Además, es evidente que encomendar al máximo Tribunal todas las controversias de esta índole rebasaría los márgenes de su capacidad.

Ha sido menester, por tanto, delimitar el alcance de esta disposición, así como determinar en qué casos es preciso que la Suprema Corte intervenga y cuándo opera la competencia de los órganos jurisdiccionales inferiores en el ámbito federal, basada en el artículo 104 fracción III, pues, - sin duda, "...la Federación es parte en multitud de cuestiones en sus relaciones con los particulares, que son a los que se refiere este concepto, toda vez que anteriormente se ha referido el mismo artículo [105] a las relaciones con las Entidades Federativas denominadas Estados." (3)

En principio, habrá que excluir las controversias derivadas -- del ejercicio de las funciones legislativa y administrativa cuando los órga--

(1) CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración...Op. -- Cit. Pag. 201.

(2) IDEM

(3) ORTEGA GUZMAN, Joaquín. Op. Cit. Pags 403 y 404

nos de la Federación actúen como autoridades y, por tanto, medie violación de garantías individuales, en cuyo caso es procedente el juicio de amparo.

Fuera de estos supuestos, siguen siendo muy numerosos los asuntos en que la Federación puede tener interés y sería imposible que la Corte asumiera el conocimiento de todos ellos; de tal manera que, como regla general, se ha considerado que opera la competencia de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios, cuando el conflicto ha surgido como consecuencia de una relación de coordinación; y sólo se establece excepcionalmente la competencia de la Suprema Corte en única instancia, cuando el Pleno de la misma considere que una cuestión es de "importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República." (Art. 11 Fracción IV LGPJF)

Se otorga con ello al Pleno una amplia facultad discrecional para determinar su competencia, decidiendo en cada caso si es o no de importancia trascendente para los intereses de la Nación." La misma jurisprudencia de la Suprema Corte ha reconocido el alcance de esta disposición al resolver que:

"..Para que surta la competencia del Pleno en este tipo de asuntos no basta que la Federación sea parte y en el Procurador General de la República lo solicite, sino que el propio Pleno debe decidir su competencia discrecionalmente, por estimar que el asunto es de importancia trascendente..." (1)

Es necesario así, precisar dos puntos: qué debemos entender por Federación para los efectos del artículo 105 Constitucional y qué por "importancia trascendente para el interés nacional", para lo cual seguimos apoyándonos en los criterios sustentados por el máximo tribunal del país.

(1) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias - 1917-1985. Primera Parte. Quinta Época. Tribunal Pleno. Tesis Jurisprudencial número 39. Págs 77 y 78.

En primer término, no debemos confundir a la Federación, como tal, con los órganos de Estado mediante los cuales se ejerce el poder del mismo; así, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución:

"...por federación debe entenderse la entidad Estados Unidos - Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los -- tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la Nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualesquiera de estos tres poderes..." (1)

La afectación o pretensión de afectar ha de recaer en los principios o en el ejercicio de la soberanía misma, en tanto que en la relación - jurídica que dió origen a la controversia, el órgano u órganos estatales ha--yan actuado en representación de la Federación, de los Estados Unidos Mexica--nos, no en el ejercicio de sus funciones propias.

Por lo que toca a los juicios ordinarios en que la Federación es parte y tienen importancia trascendente para la Nación, el Pleno ha senta--do jurisprudencia sobre la distinción entre el interés público y el interés - superior de la Nación, reconociendo:

"Si bien pudiera afirmarse que en todos aquellos juicios ordi--narios en que la Federación es parte, existen en conflicto in--tereses de la Nación, no todos los casos tienen importancia - 'trascendente' para los intereses de la misma, existiendo aquel tipo de negocios en que la Federación es parte y no son afecta--dos los intereses superiores de la Nación, y aquellos otros en que el interés de la Nación que se ve afectado es considerado de mayor importancia y que son los calificados por la ley como de 'importancia trascendente para los intereses de la Nación'. Existen, pues, asuntos que trascienden al interés de la Nación que son aquéllos que afectan, en último análisis, al interés - mismo de la colectividad y otros que sólo afectan al interés - público, sin que se estime que son de importancia trascenden--te." (2)

Para concluir este tema, cabe añadir que, dentro de la función jurisdiccional ordinaria federal, incluimos también los conflictos de compe--

(1) Tesis vertida en el Juicio Ordinario Federal 6/52. Castro José Agustín. - 2 de diciembre de 1953. Quinta Epoca. Aparece en: La Interpretación Cons--titucional...Op. Cit. Tomo II, Pag. 1308.

(2) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis 1917-1985. Tribu--nal Pleno. Séptima Epoca, primera parte. Tesis número 40. Pag. 79.

tencia entre los tribunales precisados por el artículo 106 Constitucional, al que ya hemos hecho referencia y que se determinan en los cuadros respectivos; también se incluyen los casos especiales previstos en los artículos 27 fracción VII y 123 apartado B, Fracción XII de la Constitución, respecto a las facultades jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia en materia agraria y laboral, respectivamente, que fueron comentadas en el capítulo precedente.

B. FUNCION DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

Tomando como base los lineamientos generales que sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad hicimos en la parte final del capítulo segundo de este ensayo, podemos resaltar las principales características del sistema adoptado por México y que constituye uno de los sectores más trascendentes de la función jurisdiccional en nuestro país; se trata, según enfatiza con acierto el maestro Alfonso Noriega Cantú, de "...la institución jurídica más importante y fecunda del ordenamiento jurídico nacional y, sin duda, la única original y propia obra creadora de los juristas mexicanos: el juicio de amparo." (1)

En efecto, si bien en la configuración de nuestro juicio de amparo influyeron las corrientes hispánica, anglosajona e, incluso francesa, desde su nacimiento fue una concepción netamente mexicana que a través de su evolución se ha reforzado como una institución con caracteres propios, con una fisonomía peculiar, logrando con ello trascender al ámbito internacional al incorporarse a las declaraciones Interamericana y Mundial de Derechos huma

(1) NORIEGA CANTU, Alfonso. El Juicio de Amparo. En: Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República. México, 1985. Tomo II. Pag. 1562.

nos, producto de las reuniones celebradas en Bogotá, Colombia y París, Francia respectivamente. (1948)

Ya hemos citado que no sólo por lo que respecta al control de constitucionalidad, sino en general, todo el sistema judicial federal mexicano estuvo influenciado tanto por la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787 como por la doctrina que en torno a ella prevalecía, concretamente las obras de Alexis de Toqueville (La Democracia en América) y los escritos de Madison, Jay y Hamilton, compilados en "El Federalista".

Sin embargo, el amparo mexicano se aparta bastante del modelo anglosajón, pues éste, opina Fix Zamudio, constituyó su ropaje externo, su esqueleto, "...pero el espíritu, la sangre y la carne del sistema, proviene de las corrientes española y francesa, que mezcladas con las aportaciones nacionales, han dado al amparo su peculiar estructura." (1)

En cuanto a la tradición española, ésta se manifestó en tanto que se acepta que la Suprema Corte de Justicia substituyó a las Audiencias de México y Guadalajara de la Nueva España, así como al Consejo de Indias, que en la colonia fueron tribunales de última instancia, con atribuciones que algunos consideran de control judicial. (2)

Del sistema colonial deriva, entonces, la propensión al centralismo judicial, ya que las audiencias concentraban todo el debate jurídico del país, gracias no sólo a la pésima preparación, falta de experiencia y conocimientos de quienes administraban justicia en las provincias, sino también a su falta de independencia respecto de las autoridades locales y los caciques de la región, lo cual, aún en nuestros días, propicia la desconfianza de los justiciables hacia los órganos judiciales locales.

(1) FIX ZAMUDIO, Héctor. La Jurisdicción Constitucional Mexicana. Op. Cit. - Pag. 147

(2) Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso. El Juicio de Amparo. Op. Cit., Pags 1562 a 1596. Hace un estudio del origen del juicio de amparo, resaltando las principales tesis al respecto.

Además, considera Noriega Cantú, que el éxito en nuestra realidad social del juicio de amparo y los orígenes de su fisonomía jurídica, se deben a que "...fue utilizado como un arma, un instrumento para eludir los problemas que el sistema federal creó en la administración de justicia, y para adecuar este instrumento a dicha finalidad, se tuvieron en cuenta los elementos de la tradición novohispana que conocían bien, personajes como Otero, Rejón, Arriaga y otros más." (1)

Como aportación francesa, señala Fix Zamudio, destacan las declaraciones de los derechos fundamentales del hombre y la casación, institución que ha pasado a formar parte del contenido material del juicio de amparo mexicano. (2)

Ya indicamos a lo largo del capítulo tercero los precedentes - históricos constitucionales del sistema mexicano de control de constitucionalidad; baste recalcar ahora que los antecedentes inmediatos del juicio de amparo se encuentran en la Constitución Yucateca de 1841; cuyo proyecto fue realizado por Manuel Crescencio Rejón en 1840 y, a nivel federal, en el Acta de Reformas a la Constitución, cuyo autor fue Mariano Otero, aunque en este documento aún se combina el control jurisdiccional con el político; fue hasta la Constitución de 1857 cuando definitivamente se establece el juicio de amparo con los caracteres y contenido que en su mayoría conserva hasta la actualidad.

En consideración a todas las características que constituyen su esencia jurídica institucional, Ignacio Burgoa Orihuela propone un concepto - genérico del juicio de amparo, precisando que se trata de:

"...un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole

(1) NORIEGA CANTU, Alfonso. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 1614

(2) Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. La Jurisdicción Constitucional Mexicana...Op. - Cit. Pags 149 y 150.

(fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente - entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria - con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídicode tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo." (1)

Este concepto fue aceptado, en los mismos términos, por prestigiados tratadistas mexicanos, firmantes de la ponencia colectiva presentada - por nuestro país en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional. (2)

Basándonos en esta concepción, cabe precisar las características y principios más sobresalientes que rigen esta institución, contenidos en los artículos 103 y 107 Constitucionales. (3)

1°.- Es un medio de control absolutamente jurisdiccional, no sólo por el órgano que lo efectúa, sino también porque su ejercicio implica - una función materialmente jurisdiccional, substanciándose un verdadero proceso judicial. El artículo 107 precisa esta característica en su parte inicial, al disponer que "...todas las controversias de que habla el artículo 103 se - sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la - ley" y éste conforma un procedimiento de carácter judicial.

2°.- El Órgano Judicial Federal actúa en virtud de una competencia concentrada de control jurisdiccional que le confiere expresamente la Constitución en los artículos señalados; cierto es, que la segunda parte del artículo 133 de la misma Ley Suprema indica que:

- (1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 173.
- (2) BURGOA ORIHUELA, NORIEGA CANTU, [et.al]; El Juicio de Amparo Mexicano.-- En: Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos I.I.J. U.N.A.M. México, 1977. Pag. 67.
- (3) Hacemos referencia breve a los principios generales más sobresalientes; para una exposición detallada consultar BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pags 267 a 312

"Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados",

Esto no significa que exista un control difuso de la constitucionalidad. La imprecisión del precepto citado puede explicarse si consideramos que su texto fue tomado, casi literalmente, del artículo 6 de la Carta Política de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde sí es procedente tal sistema; La doctrina mexicana ha discutido mucho esta cuestión; no obstante, la Suprema Corte de Justicia ha determinado su alcance aceptando que "...no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, principalmente a través de un juicio de fisonomía singular como es el amparo..." (1)

3°.- La procedencia del juicio de amparo está sujeta a que se alegue violación de garantías individuales por leyes o actos de autoridad estatal (art. 103 Fracción I); así, en los casos previstos de las Fracciones II y III del mismo precepto, que se refieren a los actos de autoridades federal o estatales que impliquen restricción a la autonomía de éstos o invasión a la soberanía de aquélla, tales controversias sólo son materia de amparo cuando implican violación de garantías, pues de no ser así, opera la competencia que precisa el artículo 105 Constitucional como exclusiva de la Suprema Corte que hemos comentado.

4°.- El juicio de amparo se sigue sólo a instancia de parte agraviada (Art. 107 Fracción I); esto significa que el control sólo es operante por vía de acción; la autoridad jurisdiccional no está autorizada para actuar de oficio, sino que sólo puede hacerlo a petición expresa de quien consi- dere que ha sufrido un agravio, el cual debe ser, además, personal y directo.

(1) Citado por TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional...Op. Cit. Pag. - 509.

La parte actora se identifica, por tanto, con la situación de gobernado, idea que comprende "...a las personas físicas (individuos), a las personas morales de derecho privado y social (sindicatos, comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, excepcionalmente, a las entidades morales de derecho público u oficiales..." (1) En este último caso, cuando el agravio producido por el acto de autoridad afecta los intereses patrimoniales de dicha entidad, de acuerdo con el artículo 107 Constitucional Fracción V que precisa:

"En los juicios de orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales."

También es aplicable el artículo 9 de la Ley de Amparo.

5°.- Para poder operar el control jurisdiccional mediante el juicio de amparo, es necesario que el acto de autoridad reclamado sea definitivo, esto es, que no pueda ser impugnado legalmente a través de recursos o cualquier otro medio por el que pueda lograrse su modificación o revocación.

"La base de la definitividad del acto reclamado -indica Octavio Hernández- es consecuencia de la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo... y persigue congruentemente con tal naturaleza: 1) la conservación de dicha naturaleza, y 2) lograr la indispensable economía procesal" (2)

6°.- La sentencia emitida en un juicio de amparo debe sujetarse a dos principios fundamentales: en primer lugar, al llamado de estricto derecho, en tanto que debe apegarse estrictamente a los conceptos de violación planteados en la demanda respectiva. Existen, sin embargo, algunas excepciones a este principio, cuando se otorga en determinados casos, la facultad de suplir la deficiencia de la queja, colmando las omisiones en que haya incurrido el promovente; por ejemplo, en materia penal, laboral (en beneficio del trabajador), agraria, o cuando el quejoso es menor de edad o incapacitado a -

(1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Juicio de Amparo. Op. Cit. Pags 268 y 269

(2) HERNANDEZ, Octavio. Curso de Amparo. Op. Cit. Pag. 78.

los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales jurisprudencialmente; la extensión de esta institución tiende a acrecentarse, beneficiándose con la redacción reciente del párrafo segundo de la Fracción II del artículo 107 Constitucional que indica:

"En juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución".

Así se otorga a la ley margen para señalar otros casos de su-
plencia.

Por otra parte, por sus efectos, la sentencia de amparo sólo a-
fectará a las partes que hayan intervenido en el procedimiento y al caso con-
creto planteado; este principio, contenido en la fracción II del artículo 107 es denominado de "relatividad de las sentencias de amparo" y está contenido -
en la que, por sus antecedentes, se conoce como "Fórmula Otero":

II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una de-
claración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Este principio adquiere gran importancia respecto del amparo -
contra leyes estimadas inconstitucionales, ya que la declaración de inconstitucionalidad que en su caso emita el órgano jurisdiccional de control, no de-
roga la norma, ni obliga a derogarla, y solo se considera inaplicable para el caso concreto y respecto a las partes que en él intervinieron, incluyendo tan-
to a los particulares que hayan tenido ingerencia en el proceso como a la auto-
ridad o autoridades responsables .. aquéllas que deban intervenir en su ejecu-
ción.

Para algunos autores este principio requiere modificación; en tal sentido, Carrillo Flores afirma que "...la fórmula Otero ya cumplió su cometido..." (1) por lo cual, siendo la Suprema Corte la única facultada para -

(1) CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Dere---
chos Humanos. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981 Pag. 78.

revisar las declaraciones de inconstitucionalidad hechas por otros tribunales propone que "...las sentencias de amparo que condenen una ley como inconstitucional valgan no sólo para el caso concreto sino para cualquier otro. Acaso, como yo me he atrevido a proponerlo, una fórmula intermedia y realista fuese que las sentencias de que vengo hablando se comunicasen al Congreso respectivo, ya fuese federal o local, para que éste derogase la ley o la modificara para ajustarla a los términos de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia." (1)

Fix Zamudio participa de la idea de que es necesario superar esta tradicional fórmula "...para adoptar el principio contrario de los efectos erga omnes de las sentencias que pronuncia la misma Suprema Corte sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, como se está imponiendo en la actualidad en forma paulatina e inexorable, no sólo a través de los tribunales constitucionales europeos de tipo austríaco, sino también en América Latina..." (2). Incluso, el mismo autor ha comentado recientemente que en complemento a la nueva estructuración de la Suprema Corte de Justicia con motivo de las reformas de 1987, el siguiente paso será quitar la fórmula Otero. (3)

La idea de ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declara la inconstitucionalidad de una ley, obtuvo comentarios favorables en la Consulta Nacional Sobre Administración de Justicia y Seguridad Social celebrada en 1983, a tal grado que se incluyó en las conclusiones obtenidas por la Comisión de Amparo, presidida, por cierto, por el maestro Fix Zamudio, en los siguientes términos:

- (1) CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981 Pags 32 y 33
- (2) FIX ZAMUDIO, Héctor. La Administración de Justicia. En: Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. Op. Cit. Pag. 163
- (3) FIX ZAMUDIO, Héctor. Los tribunales Federales como Controladores de la Constitución. Conferencia sustentada en el VI Curso de Actualización de Amparo el 27 de mayo de 1987. Facultad de Derecho. U.N.A.M.

"I.- ...Se propone ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de una ley, de tal manera que pudiera llegarse al sistema de declaración general en virtud de que la llamada 'fórmula Otero', que fue de gran utilidad para la consolidación de nuestro juicio de amparo, ya -- cumplió su misión histórica y debe superarse para adaptarse a nuestra máxima institución procesal, a las circunstancias actuales, en las cuales se requiere tanto celeridad en la resolución de los problemas constitucionales como respeto al principio de igualdad de los gobernados ante la ley." (1)

Es importante resaltar ahora, cual es la extensión del objeto tutelar del juicio de amparo, misma que a consecuencia de su evolución, abarca el control jurisdiccional de casi todo el orden jurídico nacional a través de lo que la doctrina ha llamado su "triple dimensión" (2) y que comprende: - la protección de las garantías individuales, el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad de los actos de autoridad. Tal amplitud convierte al amparo en una institución única, pues comparándola con otros sistemas de control, equivale "...al habeas corpus del derecho anglosajón; al recurso de 'exceso de poder' francés; a los recursos de 'inconstitucionalidad de leyes' imperantes en otros países; a los diferentes writs norteamericanos; a la casación; en una palabra, a cualquier medio jurídico de que pueda valerse el gobernado para imponer en su favor el respeto al orden constitucional."(3)

Hay autores que consideran, incluso, que a través del juicio de amparo se ejerce un control integral de la constitución (4); cabe comentar, sin embargo, que si bien el área de control que puede ejercerse a través del Organismo Judicial Federal es, sin duda, muy amplia, existen tal y como afirma Carrillo Flores, "...casos de violación o incumplimiento de Constitución que

- (1) LA REFORMA JURIDICA DE 1983 en la Administración de Justicia. Procuraduría General de la República. México, 1984. Pag. 17
- (2) Cfr. PALACIO DIAZ, Alejandro del. Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: Las nuevas Bases Constitucionales y legales del Sistema Judicial Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1987. Pag. 313
- (3) BURGOA, Ignacio. El Control de la Constitucionalidad y el Control de la Legalidad. En: Las nuevas Bases Constitucionales...Op. Cit. Pag. 418
- (4) Cfr. BURGOA, Ignacio. Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag. 147 y SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. Pag. 320

no son justificables; es decir, que hay normas constitucionales de la más alta importancia cuya salvaguardia no está confiada al Poder Judicial de la Federación ni a ningún otro Tribunal." (1); algunos actos están sujetos a un control político interorgánico, como el que ejercita el Senado respecto de la política internacional del Ejecutivo en la celebración de tratados, por ejemplo; otros constituyen facultades discrecionales sin control preciso, como es el caso de la expulsión que puede decretar el Ejecutivo a los extranjeros perniciosos (artículo 33 constitucional) o el retiro del reconocimiento de la validez oficial a planteles educativos particulares (artículo 3º Fracción V de la Constitución); otros actos discrecionales podrían ser controlables mediante juicio de responsabilidad; la materia electoral constituye también un ejemplo de cuestión no judicialable, ya que aún cuando se haya formado un Tribunal Federal Electoral la solución definitiva en esta materia corresponde al Colegio Electoral y sus decisiones no son susceptibles de ser impugnadas ante el Órgano Judicial.

Si bien no todo el control de la Constitución se encuentra en manos del Órgano Judicial, éste ejerce la mayor parte del mismo dada la extensión y teleología omnicomprensiva del juicio de amparo y por ello éste constituye "...la garantía constitucional de mayor eficacia y casi podría afirmar -dice Fix Zamudio- sin incurrir en exageración, de única aplicación práctica en nuestro sistema constitucional..." (2)

El propósito original de los constituyentes de 1857 consistía en la protección de los derechos humanos y la tutela del régimen federal, según se desprende de la redacción del artículo 101 de dicha Carta Política, -- que corresponde al 103 de la Ley Fundamental vigente; no obstante, el campo -

- (1) CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte...Op. Cit. - Pag. 22
 (2) FIX ZAMUDIO, Héctor. La jurisdicción Constitucional Mexicana..Op. Cit. - Pag. 137

de acción del juicio de garantías se acrecentó considerablemente al aceptarse su procedencia por inexacta aplicación de la ley, en base a la interpretación literal del artículo 14 Constitucional, que contiene tal garantía, así como - la audiencia.

Aunque la Ley reglamentaria del Amparo promulgada en 1869 señaló en su artículo 8º: "no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales" la Suprema Corte declaró pocos meses después la inconstitucionalidad de tal precepto, en una resolución dictada en 29 de abril del mismo año revocando el auto de un Juez de Distrito que desechaba una demanda de amparo contra una providencia del Tribunal Superior de Sinaloa que suspendía en el ejercicio de la profesión al Lic. Miguel Vega; esta resolución marcó el inicio de una nueva etapa en la evolución del juicio de amparo, pues a partir de entonces la Suprema Corte se impuso la difícil o "imposible tarea", como la calificó con buenos argumentos Emilio Rabasa, (1) de revisar todas las resoluciones de los tribunales de toda la República.

Muchos han considerado esta situación como "degeneración del juicio de amparo". Así, por ejemplo, Alberto G. Salcida, siguiendo las ideas de Rabasa, comenta con ello "...se ha matado al verdadero juicio de amparo; - que el amparo por inexacta aplicación de la ley ha pervertido y aniquilado - en la práctica el auténtico juicio de control de la constitucionalidad y de - protección de los derechos humanos." (2) ya que el cúmulo de negocios que se refieren al control de la legalidad ha ocasionado que se dejen a un lado las cuestiones constitucionales.

En contraposición a estas críticas, consideramos que el haber extendido el ámbito de procedencia al control de la legalidad, más que un --

(1) Cfr. RABASA, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Op. Cit. Pag. 108

(2) SALCIDA, Alberto G. La Depuración del Juicio de Amparo. En: El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional. Manuel Porrúa, S.A. México 1961. Pag. 218

proceso degenerativo, debe considerarse como una evolución que, como tal, ha adquirido un prestigio que resultaría imposible desarraigar; cierto es que ha provocado serios problemas por el cúmulo de negocios que se someten a la consideración de los Tribunales Federales; sin embargo, no por ello procede su supresión, sino la redistribución de competencias y la revisión de los preceptos legales para buscar mayor eficacia y celeridad.

El amparo, precisa Ignacio Burgoa, "...si se ha desnaturalizado pero este fenómeno debe interpretarse como evolución, como complementación o perfeccionamiento de su finalidad genérica esencial, como superación de su objetivo tutelar." (1)

La distinción entre control de constitucionalidad y de legalidad como objeto de juicio de amparo, ha llevado a la configuración de dos procedimientos jurisdiccionales dentro de la misma institución, el amparo directo o de única instancia y el amparo indirecto o de dos instancias.

Si en el Estado, de acuerdo con la distribución constitucional se ejercen tres tipos de funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional, sólo pueden darse, conforme a la naturaleza material, actos de autoridad que correspondan a dichas funciones; tales actos son susceptibles de control jurisdiccional cuando implica directa o indirectamente violación a la Constitución.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes comprende también el de los Tratados Internacionales y las disposiciones reglamentarias de carácter general y abstracto, y constituye el ámbito del juicio de amparo que debe considerarse estrictamente constitucional, dado que a través del mismo, se mantiene la supremacía de la Constitución, respecto de los ordenamientos legales tanto federales como locales, que pudieran contravenirla.

(1) BURGOA, Ignacio. Control de Constitucionalidad y... Op. Cit. Pag. 418

Respecto a los actos de carácter administrativo y jurisdiccional, el juicio de amparo procede, como un medio de control de su legalidad generalmente, basado en las garantías otorgadas por los artículos 14 y 16 constitucionales; el primero exigiendo la exacta aplicación de la ley en las sentencias judiciales y el respeto de la garantía de audiencia; el segundo, a -- través de los conceptos de causa legal de procedimiento y el derecho a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad que pudieran implicar molestia al individuo en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

La impugnación de los actos administrativos se somete primero a la legislación y procedimientos ordinarios, esto es, por medio de recursos administrativos y de instancias jurisdiccionales ante los tribunales especializados (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Estados); estos procedimientos, al igual que los actos derivados de los órganos jurisdiccionales en general, tanto del ámbito judicial, estrictamente, como los que se verifican en materia laboral, agraria y militar, deben ajustarse a las leyes ordinarias que los rigen, cuya violación implica a no dudarlo, una violación a la garantía de la legalidad aludida.

El control jurisdiccional de tales actos de autoridad se verifica así a través de dos procedimientos diversos del juicio de amparo:

1.- AMPARO INDIRECTO.

También conocido como bi-instancial, de acuerdo a la terminología preferida por Ignacio Burgoa, se desarrolla, como su nombre lo indica, en dos instancias, la primera ante el Juez de Distrito competente en el ámbito territorial en el cual se ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado; contra su resolución procede revisión ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito.

De acuerdo con las reformas constitucionales de 1987, como puede observarse en los cuadros sinópticos precedentes (1) que especifican la competencia de estos tribunales, antes y después de las mismas, la revisión en amparo indirecto sólo compete ahora a la Suprema Corte en los siguientes casos:

- a.- Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la Fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.
- b.- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

Fuera de estos supuestos, la revisión corresponde a los -- Tribunales Colegiados de Circuito (ver artículo 107 Fracción VIII) en atención a que la pretensión fundamental de la reforma citada es que la Suprema Corte de Justicia se ocupe únicamente de cuestiones constitucionales, como máximo tribunal del país que es.

Por amparo indirecto, de acuerdo con la fracción VII del artículo 107 citado, pueden impugnarse:

- a.- Actos en juicio, que tengan sobre las personas o cosas una ejecución de imposible reparación (107 Fracción III, inciso b.).
- b.- Actos fuera de juicio o efectuados después de concluido éste, como por ejemplo, la última resolución dictada en ejecución de sentencias o la resolución definitiva que aprueba o desaprueba el remate. (Art. 114 Fracción III de la Ley de Amparo).
- c.- Actos que afecten a personas extrañas a juicio, a las

(1) Concretamente los cuadros # 3A, 3C, 3C-1 y 4-1.

que la ley no les conceda ningún recurso ordinario o medio de defensa que pueda modificar o revocar los actos que los afectan, siempre que no se trate de juicios de tercera (Art. 107 Fracción III, inciso c.) En estos casos, se trata de actos de autoridades jurisdiccionales (judiciales, administrativas o del trabajo) diversos de las sentencias definitivas o laudos, y que entrañan, por ende, cuestiones de legalidad en los procedimientos correspondientes.

d.- Actos de autoridad administrativa, considerándose en -- este rubro aquéllos emitidos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal o de los Estados, contra los que la ley reglamentaria prevé la procedencia del amparo indirecto, exceptuándose aquéllos que deriven de un procedimiento materialmente jurisdiccional, contra los cuales procede la impugnación vía amparo directo.

En estos casos no se discute generalmente una cuestión de -- constitucionalidad, sino de legalidad, la Constitución señala además una -- excepción al principio de definitividad concediendo al agraviado la opción -- de acudir al juicio de amparo cuando la ley que establezca los recursos ordinarios para impugnarlo, exija mayores requisitos que los que pide la Ley de -- Amparo para otorgar la suspensión. (Art. 107 Fracción IV). Los supuestos comentados se refieren tanto a "...actos decisorios u órdenes aisladas provenientes de las autoridades administrativas, esto es, que no sean culminatorios de ningún procedimiento, como las decisiones con que termina cualquier -- secuela procedimental que se desarrolla ante tales autoridades."(1)

e.- Las leyes (incluyendo tratados internacionales y reglamentos) que por su sola expedición causen perjuicio al quejoso (art. 114 Fracción I, de la Ley de Amparo) o vulneren o restrinjan los ámbitos competenciales de la Federación y los Estados (art. 114 Fracción VI).

(1) BURGOA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pag 311.

Este supuesto significa, opina Fix Zamudio, "...una verdadera acción y un proceso de constitucionalidad, puesto que los actos reclamados son los de carácter legislativo, y en su caso, la aplicación de los mismos, y las autoridades responsables principales son las que han participado en el procedimiento legislativo, por lo que el fondo u objeto del juicio de amparo es precisamente la cuestión de inconstitucionalidad, y por ello se ha hablado de un proceso al legislador. Este es el sistema que se utiliza de manera predominante en materia administrativa." (1)

Según lo expresa la iniciativa Presidencial de las modificaciones constitucionales que hemos comentado, "...se deja al conocimiento de los Tribunales Colegiados sólo los problemas de constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales y actos concretos de autoridad, por ser ello indispensable para...aprovechar...la descentralización de la Justicia Federal..." (2)

2.- AMPARO DIRECTO.

Es aquél cuyo procedimiento consta de una sola instancia, por lo que ha sido denominado también uni-instancial; comprende el control de la legalidad de las resoluciones jurisdiccionales, por lo que constituye el sector del "amparo-casación", dadas las analogías que presenta con dicho recurso de acuerdo, sobre todo, al modelo francés.

Casación, del francés 'casser', que a su vez proviene del latín quassare, significa "sacudir violentamente, romper" en su acepción etimológica; jurídicamente constituye "...el medio de impugnación que se traduce en el recurso de carácter extraordinario a través del cual se examina la

- (1) FIX ZAMUDIO HECTOR, Breves Reflexiones sobre algunos aspectos de las reformas a la Legislación de Amparo, En: La Reforma Jurídica de 1983. a la administración de Justicia, P.G.R., México, 1984. Pag. 189.
 (2) Iniciativa Presidencial de 6 de abril de 1987. Pag. 25.

legalidad de la actividad del juez en el procedimiento y en la sentencia, que de ser acogido, puede producir el efecto de anular el fallo respectivo, ya sea para reponer el citado procedimiento o con el propósito de que se pronuncie una nueva sentencia de fondo."(1)

En el sistema español de casación, además de decidir sobre la nulidad de la sentencia, el superior dictaba el fallo de fondo substituyéndose al tribunal de la causa; el modelo francés, tiene, por tanto, mayor similitud con el amparo contra sentencias judiciales, pues en ambos casos sólo se resuelve sobre la legalidad del procedimiento, efectuándose el reenvío al juez original para que emita nuevo fallo en base a las consideraciones hechas por el tribunal superior.

El amparo directo procede contra actos de autoridades jurisdiccionales exclusivamente, pues tales son las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin a un juicio, respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan modificarse o reformarse, de acuerdo con los lineamientos generales precisados en la Fracción III, inciso a) y la Fracción V del artículo 107 Constitucional.

En 1987 se extendió la procedencia del amparo directo contra resoluciones que sin constituir sentencias o laudos, tienen como efecto dar fin al juicio, ya que, según indica la iniciativa de reformas, "...resulta contrario a la economía procesal que si una resolución pone fin al juicio, se deba recurrir a un amparo indirecto, cuando para efectos del amparo dichas resoluciones tienen la misma entidad que las sentencias definitivas o laudos."(2)

El amparo indirecto procede, en términos generales, contra

- (1) FIX ZAMUDIO. Voz Casación en el Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, -Porrúa, México, 1983. Tomo III, Pag. 65.
 (2) Iniciativa Presidencial de 6 de abril de 1987. Pag. 22.

las sentencias dictadas por tribunales judiciales (civiles, familiares, de -- arrendamiento, concursales y penales) administrativos, militares; contra laudos de tribunales laborales y resoluciones agrarias, cuando impliquen:

- a.- Violaciones a leyes del procedimiento cometidas en la secuela del mismo (trascendiendo el resultado del fallo).
- b.- Violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos.

Como puede observarse en los cuadros sinópticos que indican la competencia de los Tribunales de la Federación (1); el conocimiento del -- amparo directo pasa a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, desapareciendo los criterios que operaban para distribuirla entre la Suprema Corte y dichos Tribunales, dado que se trata de problemas de legalidad.

Al efecto fue reformada la Fracción V del artículo 107, para indicar que el amparo directo se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la división de competencias que establezca la LOPJF, de acuerdo con las bases que contiene el mismo artículo, según la materia; en el inciso b) de la Fracción V, referente al amparo administrativo existe una modificación pues se suprime el calificativo de "federales" al hablar de los tribunales administrativos cuyas resoluciones son -- impugnables por amparo directo, en atención a que deben incluirse en el supuesto los tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Estados de la República, según el texto de la Fracción XXIX-H del artículo -- 73 Constitucional.

Es de hacer notar que, en materia administrativa, también es procedente el llamado recurso de revisión fiscal, promovido por parte de los órganos del Estado que consideren lesivas las resoluciones de los tribunales administrativos, del cual conocerán los Tribunales Colegiados, dado que entra

(1) Ver concretamente los cuadros números 3C-2 y 4.

ña un problema de control de la legalidad (Art.104 Fracción I, inciso B, --- Constitucional).

Las resoluciones que dicten en amparo directo los tribunales Colegiados de Circuito no serán recurribles, a menos que:

"...decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en el que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso [queja] exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales." (Art. 107 Fracción IX Constitucional.)

Tal es el contenido actual de la Fracción IX del artículo 107 que concuerda con el espíritu de la reforma de 1987, en el sentido de que la Suprema Corte sea un tribunal que conozca exclusivamente de cuestiones de --- constitucionalidad; por tal motivo, se derogó el segundo párrafo de esta --- Fracción, que establecía que las resoluciones de los Colegiados no serían recurribles cuando se fundaran en jurisprudencia establecida por la Suprema Corte, para que ahora, en los casos indicados, ésta conozca siempre de las resoluciones de inconstitucionalidad.

De aquí podemos derivar que la inconstitucionalidad de las leyes puede ser también combatida en amparo directo, configurándose, como le --- llama Fix Zamudio, un "recurso de inconstitucionalidad", en virtud de que, --- "...se plantea por conducto de la impugnación en amparo de las sentencias judiciales, al invocarse como causa de violación, la aplicación por el juez o tribunal que dictó un fallo, de las disposiciones legislativas que se consideran inconstitucionales. Aquí no se ataca directamente la ley ni a las autoridades legislativas, sino una sentencia judicial, y la autoridad considerada como responsable es el juez o tribunal respectivo." (1)

En estos casos, cuando entrañan interpretación directa de un precepto constitucional, de acuerdo a la categoría de Tribunal Constitucio---

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. "Breves Reflexiones sobre algunos..." Op. Cit. Pag. 190.

nal de la Corte, el recurso de queja será resuelto por ella.

Hay que añadir que las modificaciones constitucionales de 1987 establecieron, en materia de amparo indirecto en revisión y amparo directo, la facultad discrecional de "atracción" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante adición a las Fracciones V y VIII del artículo 107, que en los mismos términos establecen que:

"La Suprema Corte de Justicia de oficio, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los ---amparos...que por sus características especiales así lo ameriten."

De este modo, se dice, quedarán bajo el control del Máximo Tribunal los asuntos que impliquen problemas de constitucionalidad o que por sus características especiales deban ser resueltos por él, en atención a su investidura de Órgano Supremo de última instancia en el control e interpretación de la Norma Fundamental y defensor del sistema federal.

La Suprema Corte podrá entonces, discrecionalmente, conocer - de los amparos que considere reúnen "características especiales", expresión que a decir de Ignacio Burgoa, "...es sumamente vaga e imprecisa, sin involucrar una facultad competencial expresa como lo exige la Constitución, y mediante la cual la Suprema Corte puede asumir subjetivamente una incumbencia demasiado lata en el conocimiento de la revisión cuyo conocimiento sea atribución de los Tribunales Colegiados de Circuito." (1)

En 1972 Carrillo Flores ya se expresaba en favor de esta facultad, preguntando "...¿Qué otro camino que no sea el de la discrecionalidad puede hacer compatible la existencia de una sola Suprema Corte con una población que ahora es de 50 millones de habitantes [cerca de 70 millones -- en 1980] y que puede ser de cien en el año 2,000." (2)

(1) BURGOA IGNACIO. Control de Constitucionalidad y Control...Op. Cit. Pag. 423.

(2) CARRILLO FLORES. La Constitución, La Suprema Corte...Op. Cit. Pag. 82.

No será fácil que la Corte haga uso de esta facultad de oficio, ya que es complicado que pueda tener conocimiento directo de todos los amparos que se ventilen ante los Tribunales Colegiados, aunque obligue a éstos a rendir informes periódicos; sobre todo, será más difícil en relación a los Tribunales que se ubican en otros circuitos, lejos de la capital; la atracción operará más factiblemente a través de la petición fundada de los propios Tribunales inferiores o del Procurador General de la República, de quien no podemos pasar inadvertida su estrecha relación con el Ejecutivo Federal, a pesar de su pretendida autonomía, como miembro de su gabinete y consejero jurídico; sin embargo, si bien la Suprema Corte puede verse compelida a aceptar las peticiones de dicho funcionario, también puede negar su conocimiento de la misma manera en que le fue solicitado, esto es, fundando su negativa; independientemente de ello, al aceptar conocer determinados asuntos por sus "características especiales" no tiene por qué, ni debe, interferir en el sentido del fallo que emita.

Finalmente, es importante destacar brevemente la importancia de la labor jurisprudencial de la Justicia Federal, pues a través de esta -- función su tarea no se limita al caso concreto, sino que, sin llegar a convertirse en legislador, establece criterios jurídicos susceptibles de aplicación posterior en casos similares; se trata, por tanto, de un valioso instrumento para colmar las lagunas y deficiencias de la ley, así como para determinar e interpretar su alcance, importancia que se acrecenta debido al -- carácter obligatorio de la jurisprudencia respecto de los tribunales inferiores.

La unificación de los criterios jurisprudenciales y la resolución de las contradicciones de las tesis vertidas por las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito (art. 107 Fracción XIII)

será una de las funciones más importantes del Máximo Tribunal en su carácter de Constitucional, teniendo en consideración que "...en el juicio de amparo la jurisprudencia tiene como función establecer una línea uniforme de criterio, la cual debe ser respetada por los distintos tribunales..."(1) pues su contenido se refiere a la interpretación de la misma Constitución, así como de los Tratados Internacionales, leyes y reglamentos, federales y locales, - que en todo momento deben ser acordes a la Ley Fundamental.

El sistema de denuncia para resolver las contradicciones de tesis de amparo a que se refiere la Fracción XIII del artículo 107 Constitucional, no sólo debe seguir operando, sino que será necesario reforzarlo después de la nueva distribución de competencias, pues el aumento en número y funciones de los Tribunales Colegiados trae aparejado "...el riesgo de la diversidad de criterios en la aplicación de la ley". (2)

Corresponde entonces a la Suprema Corte asumir la función unificadora de criterios interpretativos obligatorios que rijan a toda la República; al efecto ha de seguirse un sistema idóneo que podría fincarse en el establecimiento de una oficina dependiente de la Corte, para que reciba las tesis emitidas por todos los Colegiados, así como las denuncias de contradicción, para que, haciendo uso de los adelantos de la tecnología moderna, se cataloguen con ayuda de la computadora y se pongan a consideración de los Ministros, ya sea por Salas, atendiendo a la materia, o al Pleno, en su caso, para que decidan sobre cual debe ser el criterio prevaleciente y obligatorio. Esto quiere decir que además de hacer uso de esta facultad a instancias del Procurador General de la República, las partes que intervinieron en los juicios, los Tribunales Colegiados o las Salas, la Corte debe ejercitarla -- de oficio.

(1) GONZALEZ COSIO, A. Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 1985. Pag. 278.

(2) AGUILAR ALVAREZ, JAVIER. La Constitución Fundamento de los Actos de Autoridad. En: Las Nuevas Bases Constitucionales...Op. Cit. Pag. 567.

La estructura y competencias del Organismo Judicial Federal que acabamos de describir en términos generales, como hemos indicado en repetidas ocasiones, ha sido objeto de trascendentes reformas, principalmente por lo -- que se refiere a la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, -- acerca de las cuales, dada su importancia, es preciso comentar sus causas, -- antecedentes y perspectivas, enumerando primero las modificaciones más relevantes que constituyen la reforma judicial de 1986-1987:

- 1.- Se adiciona el artículo 17 Constitucional, en el sentido de expresar constitucionalmente la obligación de los Tribunales de emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; así como, exigiendo a las leyes federales y locales establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.
- 2.- En la fracción III del artículo 116 Constitucional, se sientan las bases a que deben ajustarse los Organismos Judiciales de los Estados, así como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los mismos.
- 3.- Se extiende la garantía de inamovilidad a los juzgadores de los organismos judiciales de toda la República.
- 4.- Se establece el fundamento de los Tribunales Administrativos en el artículo 73 Fracción XXIX-H como facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que los creen.
- 5.- Se erige a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional.
- 6.- Redistribución de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito.
- 7.- Nombramiento potestativo de los Ministros supernumerarios de la Suprema Corte de Justicia.
- 8.- Otorgamiento al Pleno de la Suprema Corte de facultades para organizar y estructurar a los Tribunales y Juzgados Federales.
- 9.- Otorgamiento al Pleno de la Suprema Corte de facultades para emitir acuerdos generales para la distribución de asuntos entre las Salas de la misma.
- 10.- Facultad discrecional de atracción de la Suprema Corte de Justicia respecto de los amparos que por sus "carac-

características especiales" deba conocer.

- 11.- Se amplía a seis años el término de nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- 12.- Se hace expresa la autorización a los miembros del Organo Judicial Federal para realizar labores docentes no--remuneradas.
- 13.- Se extiende la procedencia del amparo directo a las re--soluciones que pongan fin al juicio, aunque no sean sen--tencias definitivas o laudos.
- 14.- Se extiende expresamente la procedencia del amparo di--recto contra las resoluciones de los Tribunales adminis--trativos locales.
- 15.- Se deroga el párrafo 2º Fracción IX del artículo 107 --Constitucional para que la Suprema Corte conozca, en to--do caso, de las resoluciones de los Tribunales Colegia--dos de Circuito que decidan sobre inconstitucionalidad--de una ley o establezcan interpretación directa de un--precepto constitucional.
- 16.- Se aclara en materia de suspensión, que en amparos di--rectos debe solicitarse ante la autoridad responsable, quien resolverá la misma.

Por cuanto que casi la totalidad de los puntos mencionados --han sido desarrollados y analizados en las páginas precedentes, sólo nos --resta por su importancia y actualidad, abocarnos a comentar el relativo al --establecimiento expreso de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal --Constitucional.

V.- LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

La extensión protectora del juicio de amparo al control de la legalidad de los actos de autoridad, sobre todo en torno a los procedimientos jurisdiccionales, ha originado dos problemas fundamentales en la impartición de la Justicia Federal: el rezago en la resolución de expedientes-competencia de la Suprema Corte de Justicia y el "centralismo" judicial en la capital de la República, residencia del Máximo Tribunal de la Federación, al cual, vía control de la legalidad competía revisar las resoluciones judiciales de todos los tribunales de la República, en base a criterios de cuantía, penalidad o características especiales.

A dichas cuestiones se pretende dar solución con las reformas constitucionales que inician su vigencia el 15 de enero de 1988, confiriendo exclusivamente al más Alto Tribunal la defensa e interpretación definitiva del Texto Constitucional, trasladando a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos juicios en los cuales se discutan cuestiones de legalidad, lo que convierte a éstos en tribunales de casación y a la Suprema Corte en Tribunal Constitucional.

Es de hacer notar que la adopción de este sistema no constituye un cambio radical inseparable ya que, además de continuar respetando la extensión protectora y la naturaleza del juicio de amparo, está fincado en una serie de antecedentes doctrinales y legislativos, a los que hemos de referirnos en forma sucinta; todos ellos encaminados a eliminar los problemas capitales de que hemos hablado y que guardan estrecha relación: el rezago de la Suprema Corte y el centralismo judicial.

I.- ANTECEDENTES.

Existen algunos proyectos de reforma que por diversas causas no fueron aprobados en su tiempo, pero que constituyen antecedentes impor-

tantísimos de la que actualmente nos ocupa; entre ellos, cabe mencionar:

1.- Anteproyecto de iniciativa de reformas constitucionales de 24 de diciembre de 1940 (1)

Este anteproyecto, redactado por José Hernández Delgado, a petición del entonces Procurador, Aguilar y Maya en 1940, no fue enviado al -- Congreso en virtud de la oposición de la Suprema Corte, cuyo Presidente, Salvador Urbina combatió la propuesta "...entre otras cosas, que la dejaría casi sin trabajo." (2)

El punto fundamental propuesto, entre otros, consistía en:

Capacitar al legislador ordinario para que, tomando en cuenta el número, índole y magnitud de las controversias constitucionales que se susciten por violación de garantías individuales, dictara las modificaciones conducentes a la distribución de competencias y grados de los tribunales Federales, suprimiendo la regla de que la suprema Corte conociera forzosamente, de la totalidad de los amparos directos y en revisión y dejando al Legislativo Federal la facultad de determinar qué asuntos merecían la atención del más Alto Tribunal y en qué casos la de los Juzgados de Distrito.

Con ello se pretendía que la Suprema Corte se ocupara de ---- cuestiones de constitucionalidad, pues el congestionamiento de negocios referentes al control de la legalidad era también consecuencia de la rígida distribución de competencias y grados que señalaba el artículo 107 de la Carta Política en aquella época.

2.- Iniciativa de reformas de diciembre de 1944. (3)

Esta iniciativa, según refiere Carrillo Flores, fue redactada, a petición del Ejecutivo, por una comisión formada, entre otros, por el propio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena, Mariano Azuela, Rafaél Corrales Ayala y Antonio Martínez Báez; el proyecto de reforma fue aprobado por el

- (1) El texto íntegro de este proyecto aparece en: CARRILLO FLORES. La Justicia Federal y...Op. Cit. Pags. 323 a 337.
- (2) Cfr. CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Constitución, La Suprema Corte...Op.-Cit. Pag. 53.
- (3) El texto de esta iniciativa, así como la referencia de sus autores, aparece en CARRILLO FLORES. La Justicia Federal y la ...Op. Cit. Pags. 339 a 354.

Congreso de la Unión, pero no fue enviado a las Legislaturas de los Estados - por la oposición que nuevamente interpuso el Presidente de la Corte, Salvador Urbina, quien amenazó incluso con renunciar a su cargo si tales reformas eran aprobadas.

Al igual que el anteproyecto de 1940, éste tuvo como propósito otorgar al Congreso de la Unión la facultad de determinar la competencia de los tribunales de la Federación, precisando la Constitución únicamente la competencia de la Suprema Corte, a la cual en ningún caso podría privársele de conocer de aquellos amparos en los que se impugnara la constitucionalidad de una ley federal o local, cuando se afectara la vida, la libertad o la integridad de la persona y cuando se reclamara violación directa de algún precepto constitucional; esta violación no es directa, se dijo, si es consecuencia del quebrantamiento de una disposición legal secundaria.

Además de confirmar las facultades previstas para la Suprema Corte respecto a la controversia constitucional y los conflictos de competencia entre tribunales federales y de los Estados, se propuso que el artículo 106 precisara la facultad de la Corte para:

- I.- Uniformar la jurisprudencia de los tribunales federales inferiores.
- II.- Revisar las resoluciones que dichos tribunales pronunciaran cuando fueran contrarias a la jurisprudencia misma y ya no procediera en su contra recurso alguno.
- III.- Conocer en única y última instancia de las controversias en que la Federación fuese parte, cuando afectaran gravemente el interés público, con intervención del Ministerio Público Federal.

Entre las objeciones opuestas a este proyecto, indica Fix Zamudio, (1) se dijo que la determinación de competencias entre los Organos de la Federación debe hacerse por la Constitución misma; Salvador Urbina señaló, -

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Suprema Corte como Tribunal Constitucional..Op. -- Cit. Pag. 375.

a) efecto, que sería contrario a la independencia de la Suprema Corte que una ley del Congreso pudiera ampliar o reducir su competencia (1); además, se indicó que era indebida la distinción entre violaciones constitucionales directas y las de las disposiciones legales ordinarias, pues para algunos autores eran inseparables de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

3.- Anteproyecto elaborado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 17 de julio de 1945.

Este anteproyecto surgió como una contrapropuesta a la iniciativa presidencial de 1944 y se proponía conservar la competencia de los tribunales Federales a través del texto constitucional, pero encomendando a los -- Tribunales Unitarios de Circuito el conocimiento en segunda instancia de los juicios de amparo en materia civil contra resoluciones que no fuesen sentencias definitivas; se proponía también establecer el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia en los juicios de amparo. La importancia de este proyecto radica en que influyó en las reformas aprobadas en 1950.

4.- Iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el Senador Rodolfo Brena Torres ante la Cámara de Senadores -- con fecha 19 de septiembre de 1959. (2)

La iniciativa del Senador Brena Torres plantea una solución a los problemas del rezago y del centralismo judicial en términos muy parecidos a la que se adoptó en 1987, tomando en cuenta que en esa fecha ya se habían creado los Tribunales Colegiados de Circuito, en tanto que en 1940, -- 1944 y 1945 todavía no existían. El Congreso, sin embargo, no dio curso a -- esta iniciativa, ya no por oposición de la Suprema Corte sino, según ha mencionado Fix Zamudio, "...alguien le dijo al entonces Presidente de la Repú-

(1) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Constitución, La Suprema Corte y...Op. Cit. Pag. 167.

(2) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año 1959. . .

blica, López Mateos, que si la Corte sólo conocía cuestiones de constitucionalidad y no estaba ahogada por problemas de resoluciones judiciales, iba a adquirir gran fuerza política." (1)

Los puntos fundamentales de este importante antecedente son:

- 1.- Retorno a la concepción original de 1917, en el sentido de que la Suprema Corte funcione sólo en Pleno, compuesto de once Ministros.
- 2.- Reducir el número de Ministros a once, separando primero sólo a aquéllos con derecho a jubilación, sin cubrirse las vacantes definitivas hasta que sólo quedaran once.
- 3.- Modificación de la edad requerida para ser Ministro de la Corte a menos de 50 y más de 35 años, con antigüedad mínima de 10 años en la profesión de abogado.
- 4.- Nombramiento de los Ministros por turno, entre los funcionarios de la Judicatura Federal y abogados en ejercicio con experiencia profesional en otros cargos, procurando integrar al Máximo Tribunal con profesionistas de las distintas regiones del país.
- 5.- Aumentar a 30 días el término para que la Cámara de Senadores ratifique los nombramientos de Ministros hechos por el Ejecutivo.
- 6.- Otorgar facultad a la Suprema Corte para aumentar el número de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.
- 7.- Suprimir la suplencia de las faltas temporales de los Ministros si no exceden de un mes y pudiere formarse quorum; si excedieren de ese lapso procedería nombramiento de Ministro provisional.
- 8.- Autorización expresa para la realización de actividades docentes gratuitas.
- 9.- Competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos contra Tribunales Administrativos.
- 10.- Competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de todo el amparo directo.

(1) Flix Zamudio, Hector. Los Tribunales Constitucionales como Controladores de la Constitución. Conferencia citada.

- 11.- Competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de:
- Amparos relativos a la inconstitucionalidad de leyes.
 - Inejecución de las sentencias en toda clase de amparos para los efectos de destitución y consignación al Ministerio Público Federal, de autoridades responsables.
 - Resolución de conflictos competenciales entre los -- Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y entre los de un Estado y otro.
 - Los casos señalados en el artículo 105 Constitucional.
 - Conflictos jurisprudenciales que resulten de tesis-- contradictorias de los diversos Tribunales Colegiados de Circuito, sobre la misma materia.
- 12.- En materia de suspensión, que ésta se solicite ante las autoridades responsables, tratándose de amparos directos.

II.- REFORMAS

Por lo que se refiere a las medidas legales adoptadas durante la vigencia de la Constitución de 1917, podemos destacar las siguientes: (1)

- | | |
|------|---|
| 1928 | División de la Suprema Corte en tres salas especializadas. |
| 1934 | Se eleva el número de Ministros de la Corte a 21; funcionamiento en Pleno o en Salas.

Creación de la Cuarta Sala (laboral)

Supresión del recurso de súplica. |
| 1951 | Creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, distribuyendo la competencia entre éstos y la Suprema Corte en base a violaciones procesales y de fondo, respectivamente.

Aumento del número de Ministros de la Suprema Corte con cinco Supernumerarios (Sala Auxiliar).

Introducción del sobreseimiento por inactividad procesal. |
| 1958 | Se atribuye competencia al Pleno de la Corte para conocer en segunda instancia de amparos contra inconstitucionalidad de una ley (antes competencia de las Salas). |
| 1968 | Modificación de los criterios competenciales entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, adoptándose criterios patrimoniales, de penalidad y carácter social. |

(1) Cfr. FIX ZAMUDIO, HECTOR. 75 Años de Evolución del Poder Judicial en México. En: Obra Jurídica Mexicana. P.G.R. México, 1985. Tomo I. Pags. -- 651 a 714.

Introducción de la facultad discrecional de la Segunda Sala - de la Corte para conocer de juicios de amparo cuando en su -- concepto existiera interés nacional, aunque fueran competen-- cia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Delegación en las Salas, por parte del Pleno, de los amparos por inconstitucionalidad de leyes cuando hubiere jurisprudencia obligatoria aplicable.

Se crea el amparo directo contra sentencias de tribunales administrativos que antes, por considerarse actos de administra-- ción se impugnaban por amparo indirecto.

Se conserva el sobreseimiento por inactividad procesal y se -- introduce la caducidad de la instancia para el segundo grado.

Se extiende el ámbito de obligatoriedad de la Jurisprudencia de los Tribunales Federales a las tesis vertidas por los Tri-- bunales Colegiados de Circuito; comprendiendo la interpreta-- ción de leyes federales, tratados internacionales y leyes lo-- cales (antes excluidas).

En los juicios en que la Federación sea parte, se restringe-- la competencia del Pleno de la Suprema Corte a aquéllos que -- considere son de importancia trascendente para los intereses de la Nación.

- 1951-1986 Incremento constante y paulatino de Tribunales Federales (de Circuito y Juzgados de Distrito) en el territorio nacional.
- 1983 Introducción de nuevas facultades discrecionales a todas las Salas de la Suprema Corte, en adición a las otorgadas en 1968 a la Segunda Sala, para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito los amparos que a su juicio carecieren de importan-- cia y trascendencia sociales; o bien, de atraer a su conoci-- miento aquéllos que, siendo competencia de los Colegiados, -- por sus características especiales, considere deban ser resuel-- tos por la Suprema Corte.
- 1985-1986 Se otorga facultad discrecional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para, de oficio o a petición del Procurador General de la República, remita a las Salas de la misma, aquéllos asuntos que considere que no requieren su intervención.

III.- DOCTRINA.

Los problemas de la impartición de justicia no han escapado a la preocupación de los estudiosos del Derecho en nuestro país; existen en -- el plano doctrinal múltiples estudios y propuestas de solución que, sin du-- da, han servido de base para la adopción del sistema judicial que ahora co-

mentamos. Sobresalen en este aspecto las ideas vertidas por cuatro importantes tratadistas mexicanos: Antonio Carrillo Flores, Ignacio Burgoa Orihuela, Héctor Fix Zamudio y Carlos Arellano García.

1.- ANTONIO CARRILLO FLORES.

Desde la primera edición de "La Defensa de los Particulares - Frente a la Administración Pública", en 1939, así como en gran parte de sus escritos posteriores, Carrillo Flores defendió fielmente la idea de que la Suprema Corte de Justicia sólo debía intervenir en los casos que plantearan problemas estrictamente constitucionales, reiterándola en todos aquéllos estudios en los que se ocupó del tema de la Suprema Corte; Un extracto de su pensamiento y propuestas al respecto, lo encontramos en las conclusiones -- que culminaron sus reflexiones con motivo del Sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia, en 1975. (1)

Para este autor, es necesario, sin demora, dotar al Poder Judicial Federal de instrumentos que le permitan actuar para administrar justicia con un respeto mayor al espíritu, ya que no a la letra, de nuestro -- sistema federal, y en forma más expedita, conforme al ideal que ha figurado siempre en el texto de nuestras constituciones, lo cual reclama en su opinión, las siguientes reformas concretas:

- a.- Erigir en norma general y no especial, la potestad discrecional de la Suprema Corte para decidir si conoce o no de un asunto determinado; en caso de resolver en forma negativa, se enviaría el negocio al tribunal inferior competente. En los casos de sentencias de apelación en materia federal o fallos de los Tribunales Administrativos Federales, la negativa de la Corte dejaría firme la sentencia recurrida.
- b.- Dar facultad a la Suprema Corte para avocarse, a petición de parte o aún de oficio, al conocimiento de cualquier -- negocio en trámite en cualquier Tribunal Federal, inclusive los laborales o administrativos, cuando en su opinión o en la de un número razonable de magistrados, la -- cuestión planteada, por su importancia y trascendencia, reclamara pronta decisión.

(1) Cfr. CARRILLO FLORES ANTONIO. La Constitución, la Suprema...Op. Cit. Pags. 175 a 181.

- c.- La jurisprudencia de la Corte se establecería con una sola ejecutoria; sin perjuicio de que la Corte pudiese variar la cuando creyese oportuno; esta jurisprudencia sería obligatoria para todas las autoridades incluso para los Congresos.
- d.- Por ello, sería deseable que la Corte funcionase siempre en pleno, sin perjuicio de que las Salas examinaran los negocios para el solo efecto de resolver si el asunto plantea problemas cuya importancia y novedad justifiquen que conozca de ellos la Suprema Corte en Pleno.
- e.- Que el amparo no procediera contra los jueces y magistrados federales, aunque sí, como es obvio, los recursos que regulase la legislación procesal.
- f.- Para respetar el "espíritu del nuevo federalismo" y como el número de Estados es mayor que el de Ministros, debería procurarse que en ningún caso más de dos Ministros fuesen ciudadanos de la misma entidad federativa, así como en los Tribunales Colegiados de Circuito seguirse el criterio de designar siempre magistrados originarios o con larga residencia en las entidades en que tuviesen competencia territorial. Además, que la Suprema Corte formulara ternas, acerca de las cuales podría oír la opinión de los Tribunales Superiores y asociaciones o colegios de abogados respectivos.
- g.- Donde la Suprema Corte puede jugar un papel de mayor trascendencia es en lo que, al margen de degeneraciones y errores técnicos, es lo más valioso y noble del amparo: la defensa de los derechos humanos fundamentales. Hay que luchar entonces, porque aquellos derechos susceptibles de ser garantizados por un tribunal, sean responsabilidad capital de la Suprema Corte.
- h.- Además de funcionar en pleno, la Corte debería ser un tribunal compuesto de un menor número de magistrados que ahora, y que siempre, funcionase en pleno.

Podemos encontrar clara influencia de las ideas citadas por el Maestro Carrillo Flores en las reformas de 1987, si bien no todos los puntos señalados por el autor han sido solucionados en el sentido que él indica, aún es tiempo de adoptar las medidas propuestas, sobre todo en relación con la jurisprudencia, al funcionamiento en Pleno de la Suprema Corte con menor número de Ministros; al nombramiento de funcionarios tomando en cuenta también su lugar de nacimiento; y a la importancia que debe darse a la defensa-

de los derechos humanos fundamentales.

2.- IGNACIO BURGOA ORIHUELA.

En su Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación publicado en 1965, criticó las propuestas de la iniciativa de Brena Torres - que hemos señalado, (y que por cierto, preveían la misma solución que se adoptó en 1987) en el sentido de que la redistribución propuesta "...originaría para la justicia federal en materia de amparo males mayores y de más grave-- trascendencia que el rezago, que sería substituido por la anarquía judi----- cial..."(1) ya que al cercenarse la competencia de la Suprema Corte en materia de amparo se produciría el efecto de que ésta sólo tuviese ingerencia -- muy reducida en la vida política de México, la cual estaría regida de manera desarticulada por los Tribunales Colegiados de Circuito; además, agregó, fa cul ta r a cada Tribunal Colegiado para establecer jurisprudencia es un supuesto inadmisibile que imposibilitaría la forjación jurisprudencial cuyo atributo principal es la uniformidad.

Por tanto, el autor que nos ocupa propuso, entre otras, las-- siguientes medidas. (2):

- a.- Aumentar los órganos integrantes de la Suprema Corte de Justicia, sin desplazar su competencia a otros, como los Tribunales Colegiados de Circuito. Esto es, crear más Sa las del Máximo Tribunal.
- b.- Fijar la competencia de tales órganos por razón de terri torio sobre el que cada uno ejerza jurisdicción en amparo directo e indirecto.
- c.- Facultar a la Suprema Corte para establecer nuevos órganos a efecto de proveer las necesidades de la administración de la justicia federal e inclusive, para iniciar le yes en este ramo.
- d.- Coordinar las decisiones de estos órganos para lograr la unidad jurisprudencial.

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación. s/e. México, 1965. Pag. 40.

(2) Cfr. Op. Cit. Pags. 47 y sigs.

e.- Que el Pleno de la Suprema Corte se integrara de once Ministros, distintos de los que formen parte de las Salas; la distribución de competencias entre el Pleno y las Salas sería determinada por la Ley Orgánica respectiva.

f.- Para operar estas reformas, habría que facultar al Pleno para instalar las Salas Supernumerarias necesarias.

Aunque alrededor de 1940, el citado autor expresó en un artículo periodístico, que el medio más adecuado para desahogar a la Suprema -- Corte de Justicia del excesivo número de negocios que en ella se ventilan era "...eliminar de la teleología general del juicio de amparo el control de la legalidad..." (1), esto es, procurando que nuestra institución de amparo "...funcione dentro de su cauce normal y natural, es decir, como medio-- de control de constitucionalidad exclusivamente.." (2) y creando al efecto, -- una Corte Federal de Casación, la evolución de su pensamiento lo llevó a variar su opinión y a proponer, más adelante, otras soluciones, como lo fueron las asentadas en el Proyecto citado.

Ante las reformas constitucionales aprobadas en 1987, el tradista que nos ocupa, comentó que en virtud de ellas "...la Suprema Corte se convertirá en un auténtico tribunal constitucional dentro de la estructura jurídica de nuestro juicio de amparo, en la que los tribunales colegia-- dos de circuito asumirán el carácter exclusivo de 'órganos judiciales federales de control de la legalidad', cuya importancia y trascendencia son tan innegables que nos hemos permitido sugerir que se les eleve a la condición de lo que jurisdiccionalmente son: verdaderas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." (3)

3.- HECTOR FIX ZAMUDIO.

Este autor ha realizado profundos estudios acerca de la orga

- (1) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Antología de su Pensamiento. s/e. México, 1987. Pag. 62.
- (2) Op. Cit. Pag. 60.
- (3) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Control de Constitucionalidad y el Control de Legalidad...Op. Cit. Pag. 424.

nización judicial de nuestro país y en el Derecho Comparado, manifestándose siempre partidario de realizar modificaciones "...verdaderamente sustanciales, que hagan más expedita la administración de la justicia federal, especialmente en materia de amparo y, por el otro, permitan que la Suprema Corte realice su función primordial de guardián de la Constitución:" (1)

En su obra el Juicio de Amparo, en atención a que la Suprema Corte tiene una tarea agobiadora debido a que funciona como Tribunal Constitucional y de garantías, como Tribunal Supremo Administrativo y finalmente como Tribunal de Conflictos y Casación, a pesar del establecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, el autor plantea las siguientes soluciones prácticas (2):

- a.- Estructurar al amparo de acuerdo con su triple naturaleza. En particular, el amparo sobre los derechos fundamentales requiere una formulación que permita su tramitación sumarisima.
- b.- Debe darse a los Tribunales Colegiados plena jurisdicción, respecto de amparos casacionistas que se traduzcan en la controversia respecto de la aplicación de leyes locales, dejando a la Suprema Corte la decisión sobre las disposiciones federales.
- c.- Para la resolución de amparos por violación a los derechos fundamentales, formar en la Suprema Corte una Sala especial que constituya un Tribunal de Garantías, y que conozca en forma sumarisima en segundo grado de estos asuntos.
- d.- Reconocer plenamente a la Suprema Corte su papel de tribunal de casación y establecer todas las salas necesarias para su debido funcionamiento.
- e.- Unificación de los medios de impugnación y los recursos contra las resoluciones dictadas en los procesos de amparo.
- f.- Crear un Tribunal Administrativo Federal y, considerando las resoluciones del Tribunal Fiscal actos jurisdiccionales, establecer una Sala Fiscal en la Suprema Corte de Justicia.

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Administración de Justicia. En: Op. Cit. Pag. 163

(2) FIX ZAMUDIO, HECTOR. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1964 Pags. 139 a 141.

A lo largo de sus posteriores obras y basado en interesantes estudios de Derecho comparado, el Maestro Fix Zamudio ha concluido que es necesario que los tribunales de mayor jerarquía conczcan de los problemas constitucionales, dado que una declaración de inconstitucionalidad es, además, un problema político; por tanto, "...no es papel de un tribunal de máxima jerarquía ocuparse de problemas de legalidad porque no son los fundamentales en la estructura jurídico-política del país..." (1)

Cuando un tribunal supremo conoce de ambos problemas, esto es, constitucionalidad y legalidad, sólo existen dos posibilidades:

- a.- Formar un Tribunal de Casación, creándose dentro de la misma Corte las Salas necesarias, como en el sistema francés.
- b.- Dar a la Suprema Corte el papel de máximo intérprete de la Constitución como en los Estados Unidos de Norteamérica.

Para lograr que la Suprema Corte realice una función de guardián de la Constitución, el autor citado, entre otras proposiciones que sería prolijo mencionar, señaló que era necesario otorgarle facultades discrecionales similares al writ of certiorari de los Estados Unidos de Norteamérica, para resolver sobre su competencia para conocer de aquellos asuntos que considere de mayor importancia desde el punto de vista jurídico y constitucional, (2) pues si bien la Suprema Corte ha efectuado una labor muy importante en la interpretación del ordenamiento jurídico mexicano, no ha podido, "...salvo en algunas excepciones, realizar su atribución de mayor trascendencia como guardián de la constitución." (3)

Al comentar la reforma constitucional de 1987, Fix Zamudio -

- (1) FIX ZAMUDIO, Los Tribunales Constitucionales como Controladores de la -- Constitución. Conferencia citada.
- (2) FIX ZAMUDIO. La Administración de Justicia. En: Op. Cit. Pag. 163.
- (3) FIX ZAMUDIO. Idem y México: El Organismo Judicial (1950-1975) En: Evolución de la Organización Político- Constitucional de América Latina. ---- U.N.A.M. México, 1978. Tomo I, Pags. 43 a 45.

advierte que no se trata de una solución extraña a nuestra tradición jurídica sino que debe considerarse como "...una culminación del paulatino desarrollo que redujo la competencia de la Corte a los asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica y social, entre los cuales destacan los de naturaleza constitucional, para conferirle de manera predominante estos últimos, con lo cual se convierte en un verdadero tribunal constitucional, como ha ocurrido en otros ordenamientos, inclusive latinoamericanos, como una consecuencia irreversible de nuestra evolución jurídico-social,"(1)

4.- CARLOS ARELLANO GARCIA.

Resulta interesante la opinión de este autor, pues es emitida en base a un estudio particular sobre "El Rezago en el Amparo", en el cual analiza las causas, las consecuencias, antecedentes y proyectos de solución en torno a este grave problema. Sus propuestas pueden sintetizarse de la siguiente manera (2):

Conservando la extensión tutelar del juicio de amparo, la subsistencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y la organización de la Suprema Corte de Justicia, debe:

- a.- Suprimirse el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte.
- b.- Crearse Tribunales Fiscales y Administrativos locales, así como un Tribunal Administrativo Federal.
- c.- Sin escatimar erogaciones, establecer en la República -- los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito necesarios, previos estudios estadísticos, económicos y geográficos para su mejor distribución.
- d.- Reducirse al mínimo la competencia de la Suprema Corte y que los Tribunales Colegiados de Circuito absorban los asuntos que dejen de ser competencia de aquélla.

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional. En. Op. Cit. Pag. 390.

(2) ARELLANO GARCIA, CARLOS. El Rezago en el Amparo. Talleres Stylo. México 1966. Pags 156 y sigs.

- e.- Reestructurar la jurisprudencia de la Suprema Corte de -- Justicia para evitar la desarticulación del Poder Judi-- cial Federal ante la multiplicidad de Tribunales Colegia-- dos de Circuito, para que la Corte sea la auténtica orien-- tadora del criterio jurídico nacional.
- f.- Perfeccionar la redacción de los artículos 14 y 16 Consti-- tucionales para dar mayor claridad a la garantía de lega-- lidad.
- g.- Adoptar un sistema que mantenga la unidad del Poder Judi-- cial de la Federación en base a la organización jerárqui-- ca, a través del otorgamiento a la Suprema Corte de pode-- res de nombramiento, mando, vigilancia, de decisión de -- cuestiones competenciales y poder disciplinario.

En síntesis, para el autor de referencia, la Suprema Corte - debe tener la calidad de auténtica cabeza dentro del Organó Judicial Federal como intérprete de la Constitución y su labor en torno a la jurisprudencia.

- NUESTRA OPINION.

Finalmente, podemos comentar que, sin duda, la redistribución de competencias adoptada por la reforma constitucional de 1987, terminará -- con el rezago de la Suprema Corte de Justicia, ya que su competencia se redu-- ce considerablemente, con el consecuente acrecentamiento de la que se confie-- re a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Como Tribunal Constitucional, la Corte conocerá de pocos, --- aunque importantes negocios, por lo que serfa preferible que se redujera el-- número de sus integrantes; Brena Torres habfa propuesto que fueran nuevamen-- te once, siguiendo el espíritu del Constituyente de 1917; en este sentido-- Kelsen opina que, tratándose de tribunales de esta índole: "...el número de-- miembros no deberfa ser muy elevado, considerando que es sobre cuestiones de-- derecho a que está llamado a pronunciarse, la jurisdicción constitucional -- cumple una misión jurídica de interpretación de la Constitución." (1)

Además, debemos recordar que el número de Ministros se incre--

(1) KELSEN, HANS. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Op. Cit.-- Pag. 493.

mentó en atención al problema del rezago por el exceso de trabajo que agogió al Máximo Tribunal aún desde la vigencia de la Constitución de 1857; sin embargo, no parece apuntar la tendencia a reducir dicho número de miembros y tan sólo se puede prever la desaparición de los supernumerarios que forman la Sala Auxiliar en vista de que su nombramiento se convierte en potestativo, subsistiendo la especialización de Salas por materia.

Así como para la Suprema Corte disminuye el cúmulo de trabajo, éste aumenta para los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número tendrá que incrementarse aún más, en base a estudios estadísticos, económicos y geográficos, como lo apuntó Arellano García en la propuesta que mencionamos en páginas precedentes.

La operatividad de la reforma en este sentido, no resultará extraña a la práctica forense, dado que, desde que se le confirió a la Corte la facultad discrecional de enviar los amparos que en su opinión no ameritan su atención, a los Tribunales Colegiados de Circuito, se remiten a éstos la mayor parte de ellos; la modificación constitucional vino a configurar expresamente y a determinar un sistema que, en ciertos puntos, ya se empezaba a ejercitar.

La facultad discrecional incluye también la de atracción de los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados a la Suprema Corte, misma que puede operar de oficio o a petición del Tribunal Colegiado o del Procurador General de la República, quien tendrá conocimiento de los amparos a través del representante del Ministerio Público Federal adscrito a cada Juzgado o Tribunal; esta petición, se aclara, debe ser fundada y si la Corte no encuentra elementos suficientes para avocarse al conocimiento de determinado asunto, podrá negarse a hacerlo; en este aspecto, no se especifica si tal negativa deberá emitirse en los mismos términos en que fue solicitada su

intervención, esto es, expresando las razones que tuviere para rehusarse a -- conocer, confirmando esta situación el carácter discrecional de esta facultad.

Sin embargo, si la Suprema Corte de Justicia estuviera obligada (aunque tal vez lo haga sin estarlo) a expresar los motivos, no sólo de su negativa, sino también en caso de aceptación, podrían configurarse ciertas -- bases para determinar en qué consisten las "características especiales" que -- debe presentar un amparo, para que sea resuelto por el Máximo Tribunal, ya -- que el término aludido es bastante vago; si bien cada caso concreto es dife-- rente, presenta distintas peculiaridades, podrían sentarse criterios genera-- les en favor de la garantía de igualdad de la que también en la impartición -- de justicia deben gozar los gobernados.

Esto no quiere decir que se limite la discrecionalidad de esta facultad, pues la Suprema Corte como titular de la misma, podría variar sus-- criterios, de la misma manera como lo hace en la jurisprudencia.

Por otra parte, la Suprema Corte ha de ser, en su carácter de Máximo Tribunal de la Federación, quien coordine y organice a los tribunales -- inferiores que, aunque independientes en sus funciones, dependen de ella je-- rárquicamente. Por ello, deberá seguir conociendo de cuestiones competencia-- les, al menos cuando estén implicados los Tribunales Colegiados de Circuito, -- y cualquier otro órgano jurisdiccional Federal cuyos conflictos competencia-- les sean atribuidos por la Ley a la Suprema Corte, para su resolución.

Existe además un problema fundamental de difícil solución: la unificación de criterios jurisprudenciales.

Sabido es que la jurisprudencia formada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados, es obligatoria para los órganos inferiores, cuando se integra por cinco ejecutorias ininterrumpidas -- en el mismo sentido, aunque también en la práctica se les da importancia a --

los precedentes formados por tesis aisladas que definen criterios jurídicos de interés.

La multiplicidad de Tribunales Colegiados trae aparejada una diversidad de criterios interpretativos, pues éstos cambian no sólo de una Entidad a otra y en atención a sus disposiciones locales, sino de un Tribunal a otro, de un Juez o Magistrado a otro, incluso en el mismo circuito, por lo que las contradicciones son, además de frecuentes, difíciles de percibir, sobre todo para el litigante.

La Fracción XIII del artículo 107 Constitucional establece, para solventar este problema, un sistema de denuncia de contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito o entre las Salas del Máximo Tribunal, mismo que decidirá cual debe ser el criterio prevalente, actuando a instancia de sus propios Ministros, el Procurador General de la República y los Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que fueron sustentadas.

Las resoluciones vertidas en los casos de contradicción fijan jurisprudencia, la cual no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias que dieron lugar a la contradicción.

Una de las tareas principales de la Corte será, como ya indicamos, la unificación jurisprudencial; cuestión por demás complicada que requiere de una solución pronta y eficaz, sobre todo porque la diversidad de criterios, susceptibles de modificarse de un día para otro, afecta sobre manera a quienes solicitan la protección y amparo de la Justicia Federal, pues es difícil saber al momento de formular y fundamentar su demanda de garantías, si un criterio jurisprudencial no ha variado, lo cual es más grave por la poca publicidad de las ejecutorias; este problema se acrecenta en los Estados de la República, pues en la capital es más fácil acudir al Semanario

Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia.

Existen proposiciones (1) en relación a que la Jurisprudencia debería ser publicada en el Diario Oficial de la Federación que tiene mucho-- más difusión y mayor circulación que el Semanario Judicial de la Federación, al menos las tesis más sobresalientes, dentro de las que se podrían incluir-- aquéllas que varían o incluso sólo interrumpen, criterios ya establecidos. -- Sin embargo, la recién creada Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (2) sólo menciona que serán materia de publicación en el mismo:

Art. 3º.-....

V.- Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."

No obstante, insistimos, el desconocimiento de la variación o el establecimiento de nuevos criterios jurisprudenciales y la falta de unificación oportuna de los mismos perjudica la igualdad entre los justiciables,-- pues si bien la Corte puede resolver las contradicciones, su fallo no puede -- afectar la situación creada por las sentencias emitidas en los juicios que -- las originaron, aunque se diera el caso de que una de las resoluciones contu-- viera un criterio inconstitucional.

Finalmente, nuestro Máximo Tribunal mantendrá su competencia-- conferida y pocas veces ejercitada de defensor del sistema federal, en base al artículo 105 Constitucional, función que bien podría revitalizarse, en base a una reglamentación, para otorgar realmente a la Suprema Corte el carácter y rango que se pretende en la distribución de funciones del Estado; bien ha expresado Kelsen que "...no es excesivo afirmar que la idea política del -- Estado Federal no se encuentra plenamente realizada más que con la institu-- ción de un Tribunal Constitucional." (3)

(1) Vgr. ARELLANO GARCIA. Op. Cit. Pag. 169.

(2) Publicada en Diario Oficial de 24 de diciembre de 1986.

(3) KELSEN, HANS. La garantía jurisdiccional. Op. Cit. Pag. 512.

Más, para alcanzar este y todos los objetivos propuestos en torno a nuestro Tribunal Supremo, es necesario que su importancia, rango y magnificencia no se queden en la letra, ya sea de la ley o de la doctrina,-- ni que las instituciones no sólo sirvan de adorno, sino que puedan ser factibles en la realidad, lo cual corresponde asegurar a los que lleven las riendas del poder del Estado y que, no siempre actúan conforme al espíritu de la ley y la justicia.

No sólo la Suprema Corte, sino toda la organización jurisdiccional del Estado Mexicano requieren de honestidad; de hombres probos, con preparación; de fuerza e independencia respecto del agobiante Organó Ejecutivo y otros funcionarios; alejarse de intereses políticos y dedicarse a -- una verdadera impartición de justicia, ideal sin duda difícil de lograr, pero que no debemos considerar imposible.

CONSIDERACIONES FINALES.

Al término de las tesis profesionales es costumbre redactar un capítulo especial denominado conclusiones, que viene a constituir un comentario o síntesis de los capítulos precedentes. Sin embargo, el asesor de la presente tesis, Doctor Francisco Venegas Trejo, ha considerado que no es así como deben finalizar los trabajos académicos, toda vez que las conclusiones han de consistir en un juicio crítico del tema, esbozar los errores y proponer medios de perfeccionamiento, por lo que es preciso que constituyan un apartado que se denomine: Consideraciones Finales, mismas que vertimos en tor no a los siguientes rubros:

I.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y LA DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

El ejercicio de la función jurisdiccional del Estado guarda estrecha relación con la defensa de los derechos fundamentales del hombre, así como con la protección del sistema constitucional, pues su finalidad consiste en hacer respetar el Derecho, darle estabilidad y, al mismo tiempo, ayudar a su evolución. Por esta razón, su debido cumplimiento constituye uno de los principios fundamentales del ideal Estado democrático.

La vinculación, de naturaleza armónica y de carácter necesario, entre el poder político y el orden jurídico que rige a una comunidad, debe es tar inspirada en ideales de justicia, ya que la democracia implica un equilibrio entre el orden jurídico y político a que ha de sujetarse la actividad -- del hombre, y ante todo, su libertad, individual y de grupo, por lo que esta situación debe ser reconocida y garantizada por la Constitución, como Norma Suprema de la organización de una comunidad. Consideramos que los elementos-

imprescindibles para configurar la noción del Estado Social Democrático, son los siguientes:

- a.- La primacía y el imperio de la Constitución y las leyes, en base a un sistema jerárquico de las mismas, respetando la supremacía constitucional.
- b.- La observancia del principio de legalidad.
- c.- La determinación expresa y el real funcionamiento de sistemas de control de la legalidad de los actos de autoridad.
- d.- El reconocimiento expreso y garantía constitucional de -- los derechos y libertades del hombre.
- e.- El funcionamiento verdadero de un sistema de control de -- la Constitucionalidad.
- f.- La garantía de control interorgánico a través del principio de distribución orgánica de las funciones estatales, apoyado en la colaboración y control recíproco.
- g.- El establecimiento de tribunales con independencia, sometidos únicamente a la ley, cuya estructura garantice el orden, la seguridad y la justicia.

Sólo cuando imperen efectivamente en la vida política y jurídica del Estado, todos y cada uno de los elementos precisados, podremos denominarlo auténticamente democrático.

Ya no es preciso discutir si el ejercicio del poder debe ser controlado o no, o si los derechos humanos requieren salvaguarda, o no, pues la respuesta será siempre afirmativa; lo más importante es establecer los medios eficaces para alcanzar dichos objetivos, en torno a la justicia.

Resalta así, en el esquema ideal del Estado de Justicia, la importancia de la función jurisdiccional, no sólo por lo que respecta a la resolución de los conflictos de derecho que se suscitan en el seno de la comunidad estatal, sino también porque a través de ella es factible la defensa del orden constitucional; es por estas razones que su estudio despierta gran interés y constituye el punto fundamental del presente ensayo.

Hemos considerado imprescindible ubicar el estudio de la función jurisdiccional dentro del principio de distribución orgánica de las fun

ciones estatales, el cual supone la diferenciación de las actividades del Estado, confiriendo su ejercicio a órganos diversos e independientes. La importancia de este principio es indiscutible en los regímenes constitucionales---contemporáneos; sin embargo, ya no se le atribuye el mismo sentido y alcance de su concepción original en atención a dos puntos fundamentales:

En primer lugar, como una consideración estrictamente terminológica, las expresiones "división " o "separación" sugieren desunión, discordia, de conformidad con su acepción semántica; se debe señalar, además, que el poder del Estado es único y lo que realmente se distribuye es su ejercicio, de acuerdo a las distintas formas de manifestación de ese poder, entre los diversos órganos, cada uno de los cuales representa y ejercita dentro de los límites de su competencia, el poder del Estado.

Si por órgano entendemos, en su acepción gramatical la persona (física o moral) o cosa que sirve para la ejecución de un acto o designio,(1) y por distribución, el "...designar lo que a cada uno corresponde según voluntad, conveniencia o regla de derecho." (2), se concluye que es preferible hablar de distribución de las funciones del Estado entre diversos órganos independientes entre sí, pero sin excluir su colaboración y control recíproco.

En segundo lugar, sabido es que no ha sido posible llevar a la práctica una rígida y completa "separación de poderes"; los diversos órganos del Estado no ejercen siempre exclusivamente la función que de manera formal se les atribuye, llámese legislativa, ejecutiva o judicial, ya que en ocasiones, realizan actos que, en principio, no corresponderían a su esfera competencia. Lo que hace necesario precisar la naturaleza material de las funciones, para entender y aceptar que el principio a que hacemos referencia tiene flexibilidad.

(1) Diccionario de la Real Academia... Op. Cit. Pag. 948.

(2) Op. Cit. Pag. 487.

Nuestra Constitución conserva aún la terminología tradicional y postula la "División de Poderes" en su artículo 49; no sucede lo mismo -- respecto al alcance del principio, ya que acepta algunas excepciones que confirman su flexibilidad.

Es conveniente, por tanto, adecuar nuestro texto constitucional a la terminología aceptada por la doctrina moderna; de tal manera que el artículo citado podría precisar:

"El Supremo Poder de la Federación se distribuye para su ejercicio en los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estas funciones -- en una sola persona o corporación, salvo las excepciones expresamente determinadas por esta Constitución."

El artículo 49 vigente señala únicamente dos casos de excepción al principio que postula, mismos que también se encuentran precisados en los artículos 29 y 131 de la Constitución; sin embargo, existen muchas otras -- excepciones a lo largo del Texto Constitucional, mismas que, o bien se precisan todas en el propio artículo 49, o bien éste remite a aquéllos artículos -- que contengan tales excepciones, los cuales a su vez, deberán precisar tal -- circunstancia, esto es, que constituyen una excepción al principio de distribución orgánica de funciones.

Sin embargo, aunque se admita expresamente la flexibilidad en la distribución de las funciones, no se debe prescindir de una determinación precisa de los ámbitos competenciales de cada uno de los órganos del Estado; las excepciones, esto es, aquéllos actos cuyo carácter material no coincide -- con el aspecto formal, y los temperamentos, que se originan cuando es necesaria la colaboración de dos o más órganos para la realización de un mismo acto, deben aceptarse de manera expresa por el texto constitucional, además de contar con una justificación para que no respondan a caprichos o intereses de un determinado órgano, y tampoco constituyan una invasión en las atribuciones de otro.

En efecto, los límites de competencia de los órganos del Estado deben estar señalados de una manera precisa, pues, de lo contrario, operaría la inseguridad, la anarquía o desorden en el ejercicio del poder, con la consecuente concentración de facultades en el órgano más fuerte, que en nuestro sistema es, sin duda, el Ejecutivo.

Las funciones que un órgano determinado realiza y que formalmente no corresponden a su esfera competencial, no constituyen un ataque al principio de la necesaria distribución orgánica de las funciones, siempre y cuando las excepciones estén previstas de manera clara por la propia Constitución y las leyes, no lesionen los principios y requisitos que han de regir el ejercicio de la función que materialmente desempeñan y no constituyan un obstáculo para la realización de los fines que le son propios.

Así tenemos que, en la división tradicional, el Órgano Ejecutivo realiza no sólo funciones materialmente de administración y gobierno, sino también legislativas y jurisdiccionales; lo mismo sucede con los otros dos órganos, aunque en menor proporción. Por ello, la doctrina dominante en nuestros días, advierte Mario de la Cueva, "...se inclina cada vez más hacia una separación bipartita: poderes políticos, que abarcan al legislativo y ejecutivo y poderes jurídicos, que comprenderían al viejo poder judicial y a otros cuerpos encargados de velar por el respeto al derecho." (1)

Estando de acuerdo con la citada afirmación, lo que nos interesa precisar claramente es que, sin importar el número de organismos que integran los Órganos Jurídicos, o "poderes jurídicos", a que se refiere De la Cueva, éstos deben gozar siempre de independencia y autonomía respecto de los órganos políticos, para que puedan ejercer su función con el mayor grado de imparcialidad posible.

(1) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pags. 535 y 536.

Nuestro objetivo, a lo largo de la presente investigación fue-- estudiar, en base a la distribución orgánica planteada, la función jurisdic-- cional, tomando como punto de partida su naturaleza y concepto, para de ahí-- determinar, dentro de nuestro Derecho Constitucional, cómo y cuáles autorida-- des la realizan, no sólo por lo que respecta al Organismo Judicial, sino además, considerando aquéllas que, por diversas causas, tienen o han tenido (de acuer-- do con los textos fundamentales que antecieron al actual) facultades de ju-- risdicción dentro de la órbita de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, seña-- lando también cuáles son las razones que justifican o no su actuación excep-- cional en este ámbito.

La flexibilidad del principio de distribución orgánica de fun-- ciones hace necesario establecer la diferencia entre los términos judicial y jurisdiccional; de tal manera que reservamos el uso conceptual del primero -- de ellos al aspecto meramente formal, esto es, cuando atendemos al Organismo -- que realiza la función: el Judicial; hablar de función jurisdiccional resul-- ta ser más conveniente, observándola de acuerdo a su naturaleza, porque así-- abarcamos la función realizada por Organismos distintos al judicial,

Delimitando el significado de la jurisdicción como función del Estado, su ejercicio, ante la necesaria repartición del trabajo, se distribu-- ye de acuerdo con diversos criterios, que constituyen la competencia juris-- diccional.

Dentro de la investigación dilucidamos que resulta imprescindi-- ble hablar de competencia jurisdiccional, para evitar la confusión que se -- origina por el uso indistinto de los vocablos "competencia" y "jurisdicción", en virtud de que la competencia, en su acepción general, corresponde a todos los Organismos, mientras que la jurisdicción sólo es una faceta del ejercicio -- del poder del Estado; señalamos, además, que lo que se distribuye no es la jurisdicción misma, sino la competencia, en razón de diversos criterios como

son la materia, el grado, la cuantía y la circunscripción territorial.

Concretamente la distribución de competencias por razón de la materia, entre los órganos jurisdiccionales de nuestro país, abarca al Órgano Judicial y a otros organismos que encuadran en el marco del Ejecutivo; también el Legislativo tiene en determinados casos competencia jurisdiccional en materia política y electoral. No debemos olvidar, sin embargo, que es al Órgano Judicial al que le corresponde, en principio, el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado y, aunque existan excepciones, tiene la supremacía por lo que a dicha función se refiere; esta es una de las razones por las que, aún cuando se ha pretendido negarle tal carácter, se constituye en uno de los órganos fundamentales del Estado y se coloca en situación de igualdad respecto de los órganos políticos.

Resulta imprescindible determinar la naturaleza del acto jurisdiccional, sus elementos y concepto, para lo cual se requiere diferenciarlo de los actos legislativo y administrativo, sobre todo de este último, ya que ello nos ayuda a determinar cuándo un organismo, independientemente del órgano al cual pertenece desde el punto de vista formal, tiene encomendada esta función.

La función jurisdiccional posee los caracteres necesarios para ser considerada materialmente distinta respecto de la legislativa y la administrativa; sin embargo, la diferenciación no es sencilla y se debe recurrir para establecerla, al análisis y determinación de todos los elementos que componen de manera indisoluble, el complejo acto de jurisdicción, atendiendo a su forma, su contenido u objeto, su motivación, su estructura, la fuerza que se le atribuye y su finalidad, factores que intentamos abarcar a través del siguiente concepto:

La jurisdiccional, es una función pública, en virtud de la cual una autoridad del Estado, competente para ello, previo impulso de parte interesada y colocada en un plano de supraordinación respecto a las partes, conoce y -

resuelve una cuestión de derecho a la cual es ajena, mediante la interpretación y aplicación de la ley al caso concreto; decisión que adquiere obligatoriedad así como fuerza ejecutiva, haciendo efectivo el interés de la ley y contribuyendo con ello a la estabilidad, cumplimiento y evolución del orden jurídico --- existente.

II.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

En base al estudio de los textos fundamentales que rigieron en nuestro país en el siglo XIX, podemos observar que todos ellos dieron relevancia a los principios de soberanía y "división de poderes"; este último, aunque se postuló de una forma rígida, no dejó de sufrir excepciones y temperamentos, que constituyen también antecedentes de la nueva concepción de la distribución orgánica de las funciones.

Las Cartas Políticas de la centuria pasada reconocieron a la función judicial y al órgano al cual se encomendó su ejercicio, su importancia como uno de los tres pilares fundamentales de la organización político-constitucional del Estado. Todas ellas precisan la estructura y competencias principales del Órgano Judicial; sin embargo, el momento determinante para la consagración de la supremacía jurisdiccional de este órgano fue la promulgación del Acta de Reformas de 1847, por virtud de la cual se le otorga a nivel federal, la trascendente misión del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales, a través de la maravillosa institución del Juicio de Amparo, que a partir de entonces ha evolucionado a través de las Constituciones Federales de 1857 y -- la actual de 1917 y sus respectivas Leyes Reglamentarias.

En cuanto a las referidas excepciones al principio de "división de poderes" en relación con la función jurisdiccional, es hasta el presente siglo que se otorga competencia jurisdiccional a autoridades formalmen-

te dependientes del Organó Ejecutivo, a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, la justicia laboral y los procedimientos agrarios. No obstante, en los textos pasados existen algunos antecedentes al respecto, como por ejemplo, las atribuciones de los alcaldes e intendentes de los pueblos para efectuar la conciliación obligatoria entre los particulares en negocios civiles y por injurias, previa al juicio que sólo en caso de no lograr avenirse, promoverían ante las autoridades judiciales correspondientes; este procedimiento se previó en los Textos Fundamentales de 1812, 1814, 1824, 1836 y -- 1843.

Como antecedentes del sistema de competencia jurisdiccional en materia contencioso-administrativa que actualmente opera en nuestro país, podemos mencionar las facultades concedidas por las Bases Orgánicas de 1843 al Consejo de Gobierno para dictaminar sobre los asuntos gubernativos o económicos ante la prohibición expresa al Organó Judicial de conocer de los negocios de la administración; así como las conferidas por las Bases Orgánicas de 1853 al Consejo de Estado, referentes a la solución de las cuestiones contencioso-administrativas, con total exclusión de las autoridades judiciales, disposición que incluso fue reglamentada.

Todos los textos estudiados han reconocido el fuero militar; -- no así el eclesiástico, que fue eliminado definitivamente por la Constitución de 1857.

Por lo que se refiere a las atribuciones que en materia política y electoral se confirieron al Organó Legislativo, con diversas modalidades y procedimientos, todas las Cartas Políticas del siglo XIX otorgan competencia jurisdiccional en materia de contencioso-electoral y juicio de responsabilidad de altos servidores públicos.

III.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL VIGENTE .

El artículo 17 Constitucional vigente, precisa las características y principios que deben imperar en el ejercicio de la función jurisdiccional; su texto prevé expresamente:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

Del precepto transcrito podemos derivar los siguientes elementos:

a.- Prohibición de hacer "justicia" por propia mano; que implica la obligación de acudir a los órganos jurisdiccionales competentes para -- buscar la solución de las cuestiones de derecho que se susciten.

b.- Garantía de acceso a la justicia para los gobernados; que implica la existencia de tribunales competentes, previamente establecidos.

c.- Exigencia de cumplir con los plazos y términos prefijados por la ley, para la solución de las cuestiones planteadas.

d.- Obligación de todos los tribunales de ejercitar su función de conformidad con los siguientes requisitos:

- De manera pronta, esto es, con rapidez.
- De forma completa, esto es, resolviendo todos los puntos planteados en la litis.
- Con imparcialidad.
- Gratuitamente.

e.- Señalamiento expreso de la necesidad de establecer legal-

mente a nivel federal y local, los medios necesarios para garantizar a todos-- y cada uno de los órganos jurisdiccionales:

- Independencia.
- La plena ejecución de sus resoluciones.

En atención a estos postulados, que deben abarcar a todos los organismos facultados expresa y primordialmente para el ejercicio de la función jurisdiccional, independientemente del órgano del Estado al cual se les adscriba formalmente, es preciso otorgarles garantías comunes, tendientes a lograr su autonomía, independencia e imparcialidad, tanto a nivel orgánico como de los funcionarios que los integran, mismos que deben cumplir con análogos requisitos.

La función que nos ocupa, es efectuada en nuestro país por diversas autoridades y tribunales, especificadas en el cuadro que se presenta-- a continuación, a través del cual establecemos la comparación entre las garantías que se otorgan a los miembros del Órgano Judicial Federal y las que ---- corresponden a las autoridades jurisdiccionales del Ejecutivo y el Legislativo, por lo que se refiere a su designación, estabilidad (incluyendo tiempo -- mínimo de duración y procedimientos y causas de remoción) sus emolumentos --- (de dónde provienen y en algunos casos, cómo se determinan), y que nos servirá de apoyo para dar algunos comentarios respecto de cada uno de los organismos jurisdiccionales estudiados.

Todas las autoridades mencionadas (cuadro 8) tienen en común - competencia para ejercer una misma función: la jurisdiccional; para algunas, ésta es su función preponderante, mientras que , para otras, sólo constituye un aspecto de su ámbito de competencias.

Las razones de la segregación de la jerarquía judicial de las autoridades jurisdiccionales del Ejecutivo, así como el otorgamiento de esta clase de facultades al Organismo Legislativo, radican principalmente, en la especialidad de las materias de que conocen y en la calidad de los sujetos interesados; en torno a ello, se establecen diversos procedimientos buscando mayor celeridad en su substanciación, así como la exclusión de la rigidez de las formalidades que caracterizan a los procesos que se desarrollan ante el Organismo Judicial.

No obstante, la competencia jurisdiccional, en todo caso, debe ejercitarse con un objetivo primordial: solucionar las cuestiones de derecho planteadas, con el único interés de realizar la voluntad de la ley y la justicia, en el caso concreto, aún cuando los efectos materiales de sus decisiones resultaren contrarios al interés del Estado, de alguno de sus órganos o funcionarios en particular, por lo que es preciso otorgarles a todos los servidores jurisdiccionales análogas garantías, así como exigir que cumplan con requisitos establecidos en base a criterios comunes, como veremos más adelante.

Además, observamos que el mayor o menor grado de garantías --- otorgadas a los diversos servidores jurisdiccionales, coincide con la materia y los sujetos interesados en los diversos procesos; y aún más, una interesante investigación de campo realizada por Jorge A. Bustamante, demuestra que la materia de su competencia, en estrecha relación con el 'status' o poder económico de las partes, influye en el grado de honestidad de los tribu-

nales. (1)

En este orden de ideas, antes de examinar los aspectos judiciales, procede comentar la situación que guardan los órganos jurisdiccionales-diversos al Judicial, haciendo algunas consideraciones en torno a cada uno de ellos, para poder proponer más adelante, la modificación de algunos aspectos, en búsqueda de su autonomía e independencia, tomando como punto de referencia las garantías y requisitos que deben operar para el Órgano Judicial Federal.

A.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ÓRGANO EJECUTIVO.

I.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Estamos de acuerdo con el sector de la doctrina mexicana que pugna por la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que tenga competencia genérica en la materia, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación la tiene aún restringida a determinados conflictos e, incluso, existe dispersión en la especificación de su competencia, en varias leyes.

Es necesario, entonces, lograr una determinación precisa de la materia contencioso-administrativa y de la competencia que ha de tener el órgano jurisdiccional que conozca de tales cuestiones, pues, por ejemplo, actualmente en materia de contratos de obra pública, aunque el Código Fiscal de la Federación precisa la competencia del Tribunal, la Ley Reglamentaria, esto es, la Ley de Obra Pública, otorga competencia genérica para la resolución de estos conflictos a los Tribunales Federales, y si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación es una autoridad jurisdiccional Federal, también lo es que constituye una excepción a la distribución de funciones, por lo que no puede incluirse en el rubro genérico de los Tribunales Federales. De tal manera

(1) BUSTAMANTE, JORGE A. La Justicia Como Variable Dependiente. En: Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. Miguel Angel Porrúa, -- Editor. Segunda edición. México, 1985. Pags. 17 a 50.

que el artículo respectivo de la Ley de Obra Pública (art. 50), debería indicar expresamente esa diferencia en los siguientes términos:

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por el Tribunal Fiscal de la Federación en -- el caso de los asuntos en que estuviere comprometida la Administración Pública Centralizada y por los Tribunales Federales del Órgano Judicial, cuando se trate de la Administración Pública Paraestatal.

Además, en cumplimiento de los postulados del artículo 17 Constitucional, es imprescindible señalar un procedimiento efectivo para asegurar la plena ejecución de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo que se llegare a crear.

Por lo que atañe al funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, observamos que sus miembros son los únicos que se equiparan a los altos servidores judiciales en lo que respecta a garantías y requisitos (1) aunque para ellos no se prevé la inamovilidad; tal vez a esta equiparación se deba su buen funcionamiento, además de que, siguiendo el criterio diferenciador de Bustamante, que ya hemos anotado, en los juicios de esta materia las cuestiones que se ventilan son preponderantemente de carácter patrimonial y por tanto, las partes son sujetos con elevado poder económico, lo cual les da cierto poder político; hay que añadir que el propio Estado es parte, por lo que le preocupa que estos tribunales laboren eficientemente.

La autonomía y especialización de los juzgadores de este Tribunal merecen sin embargo, ser reforzadas en los mismos términos que se proponen para el Órgano Judicial Federal, analizados posteriormente.

2.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN MATERIA LABORAL.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal-

(1) Como puede observarse más adelante en el Cuadro # 9.

de Conciliación y Arbitraje, constituyen verdaderos tribunales en materia del trabajo, y aunque el artículo 123 Constitucional no los relaciona, ni subordina, ni al Ejecutivo, ni a ninguno de los Organos del Estado, dependen realmente del Organo Ejecutivo.

Los tribunales laborales brindan un grado mínimo, casi nulo,-- de garantías de imparcialidad de sus miembros; su estatuto no es equiparable al que gozan magistrados de otros tribunales, salvo en materia de emolumentos. La designación del Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de los Presidentes de las Juntas Especiales, como representantes del gobierno, compete en exclusiva al Organo Ejecutivo; a él deben su nombramiento y su remoción se encuentra también en manos de la misma autoridad que los designó; incluso, en el caso del Presidente de la Junta Federal, ni siquiera se expresan las causas o procedimientos especiales de remoción, sino que ésta es libre.

Los representantes del capital y del trabajo, son designados-- por convenciones de cada uno de estos sectores, convocadas y dirigidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; aunque los motivos y procedimientos para su remoción se establecen en la Ley Federal del Trabajo, operan por solicitud de aquéllos a quienes se supone representan, con intervención de la misma Secretaría del Trabajo.

Estos representantes de las partes, independientemente del procedimiento para su designación y remoción, si son considerados como tales, no pueden ser imparciales; aquí compartimos el criterio de De la Cueva, quien indica que son "...una especie de abogados incrustados en las Juntas para hacer valer ante el representante de gobierno los puntos de vista y argumentos que puedan favorecer los intereses de sus representados..." (1); si a esto -

(1) CUEVA, MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano...Op. Cit. Pags. 537 y 538.

agregamos que tales funcionarios en la mayoría de los casos, no intervienen en la secuela del procedimiento, sólo participan en la votación del laudo, cuyo proyecto es elaborado por un auxiliar dependiente del representante de gobierno, podemos concluir que la imparcialidad sólo corresponde al Presidente de la Junta Especial. Es preciso que la participación de los representantes de las clases obrera y patronal sea obligatoria en todo el procedimiento, aún en su carácter de representantes, bajo el apercibimiento de incurrir en responsabilidad si no realizan las funciones que les han sido conferidas en los términos y plazos fijados por la ley, en concordancia con el artículo 17 Constitucional, para evitar que su falta de participación oportuna retrase el procedimiento y no prescindir de ella para evitar este mal.

La dependencia de estas autoridades jurisdiccionales respecto del Organismo Ejecutivo es clara y debe eliminarse, pues, en tanto que es el órgano más fuerte en nuestro sistema, dirige la economía del país y puede incluirse porque algunas cuestiones que afectan intereses económicos y en ocasiones hasta políticos, como sucede con frecuencia en los conflictos colectivos, se resuelvan en determinado sentido.

Existen otras cuestiones que hay que proteger; entre ellas,-- el hecho de que sin duda los sujetos del proceso pertenecen a clases económicamente antagónicas, lo cual, según la investigación citada de Bustamante, -- origina en el funcionamiento de estos tribunales una marcada tendencia a la parcialidad y a la corrupción de sus integrantes.

En cuanto a los Magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, también se observa su dependencia respecto al Ejecutivo, en cuanto a la designación de su Presidente y los Representantes del Gobierno; a esto se puede agregar que en las cuestiones de su competencia, el Gobierno tiene un interés directo, pues se trata de dilucidar los conflictos laborales

que surjan entre él y los trabajadores a su servicio; por esta razón, el Magistrado Tercer Arbitro, que funge como Presidente de Sala, es nombrado por los otros dos integrantes, esto es, los representantes del gobierno y de los trabajadores.

Las causas y procedimientos de remoción para estos funcionarios operan con intervención de quien los designó: el Ejecutivo para los representantes de Gobierno; la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado para los de los Trabajadores, de acuerdo con la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, que procede de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe aclarar que, tratándose de los conflictos laborales de los trabajadores del Organismo Judicial de la Federación, su solución compete al Pleno del Máximo Tribunal, tramitándose el procedimiento a través de una Comisión Substanciadora, cuyos integrantes no mencionamos en los cuadros respectivos, ya que además de que sus garantías y requisitos se equiparan a los de los Magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la decisión final compete al Pleno de la Corte.

3.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN MATERIA AGRARIA.

En este caso, lejos de existir dependencia, es el propio Ejecutivo quien la ejerce, directamente o a través de las autoridades nombradas y removidas libremente por él; sólo en el caso de los representantes de ejidatarios y comuneros, se contempla una insignificante participación de estos últimos, a través de la propuesta de ternas de candidatos al Presidente de la República.

Las razones para conservar esta competencia en el marco del Ejecutivo, han sido las características y modalidades especiales de la agricultura, que requiere de simplificación del procedimiento, economía --

procesal, y todas aquéllas que tiendan a proteger a la parte económicamente débil; sin embargo, tales objetivos podrían colmarse con mejores resultados a través de verdaderos tribunales en materia agraria, tal y como clama buena parte de la doctrina en nuestro país, con todas las características y elementos de un órgano jurisdiccional, principalmente las que se refieren a su autonomía e imparcialidad.

La creación de tribunales agrarios que, en principio, dado el carácter de la Ley de la Reforma Agraria, han de ser federales, es una necesidad, pues la función jurisdiccional en esta materia adolece de defectos sustanciales; las autoridades competentes son numerosas y diversas, lo mismo que los procedimientos; hace falta organización y uniformidad; un buen avance ha sido la creación de Juzgados de Distrito especializados en materia agraria, sin embargo, no podemos dejar que el Juicio de Amparo, en esta rama, sea la única solución efectiva para los problemas de la tierra.

Por ello es necesario que existan procedimientos jurisdiccionales que se desarrollen ante autoridades que cuenten con efectivas garantías de juzgadores; su adscripción a uno u otro órgano del Estado no es lo que les brindará o restará eficacia, además de que los procedimientos en esta materia pueden conservar, e incluso reforzar, las modalidades propias de su carácter social.

En efecto, por tratarse de una materia en la que hay que atender problemas de desigualdad social real, es necesario que se adopten los principios tendientes a su protección durante el proceso, lo cual no riñe con el establecimiento de verdaderos tribunales, pues aunque se teme que la técnica que caracteriza a los procedimientos de éstos haga imposible la flexibilidad requerida en materia social, un buen ejemplo de la posibilidad de adaptar los principios de igualdad por compensación entre partes desiguales, lo tenemos en la institución del juicio de amparo, que es sin duda, el-

más técnico y especializado de nuestros procedimientos jurisdiccionales, en materia agraria.

Los tribunales propuestos conocerían de las controversias agrarias con exclusión de aquéllas encomendadas directamente al Presidente de la República por el artículo 27 Constitucional; su establecimiento debe preverse en este mismo artículo, así como el de los tribunales de trabajo se señala en el artículo 123 Constitucional que versa sobre la materia en concreto.

4.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN EL FUERO MILITAR.

Como fuero excepcional aceptado por nuestro Texto Constitucional, y en razón de que la milicia funciona en base a una rígida organización jerárquica, sus tribunales cuentan con un estatuto que los hace depender del Ejecutivo, cuyo titular es Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

El hecho de constituir un fuero de excepción justifica que los órganos jurisdiccionales de guerra funcionan con lineamientos diversos a los comunes; sin embargo, sus jueces y consejeros no deben estar por ello exentos de garantías mínimas.

La especialización de Magistrados y Jueces militares, no representa problema, ya que se finca en su calidad de militares, además de que la Ley Orgánica de sus Tribunales, especifica que su función dentro de la judicatura militar constituye una carrera profesional permanente dentro del Ejército y las Fuerzas Armadas, que implica incluso ascensos a categorías superiores.

Por estas razones, no incluimos a estos juzgadores dentro de los lineamientos comunes, que a nuestro juicio, deben regir el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

B.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL Y POLÍTICA.

1.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN MATERIA CONTENCIOSO ELECTORAL.

El estatuto que rige para los Magistrados del nuevo Tribunal - Federal de lo Contencioso Electoral, dado que su competencia contempla cuestiones de carácter político, relacionadas con la elección popular misma, se organiza en forma diversa a los otros tribunales del Ejecutivo.

La designación de sus miembros corresponde al Congreso de la - Unión con participación de los partidos políticos, que no es determinante ni-- balanceada, y a nivel sólo de propuesta de candidatos.

Este procedimiento no puede considerarse como garantía absoluta de imparcialidad, si tomamos en cuenta, como mencionamos en el capítulo --- correspondiente, que al ser propuestos los candidatos por un determinado partido, alguna relación han de tener con él y, además, los electos pueden ser de los sugeridos por un solo partido, pues no existe norma que obligue a equili-- brar esta situación en beneficio de los partidos de oposición, ya que el Con-- greso se encuentra integrado por una mayoría perteneciente al partido mayorita-- rio y preponderante.

No se especifican causas y procedimientos de remoción, pero -- por su categoría como servidores de un organismo de carácter administrativo, - según lo califica la ley que lo crea, de conformidad con el artículo 108 Cons-- titucional, puede considerarse que son sujetos de responsabilidad conforme al-- titulo Cuarto de la Carta Magna, aunque ésta no ha sido reformada para incluir los expresamente, ni la ley reglamentaria los incluye todavía.

En este caso es correcto que no se establezca la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Electoral, pues la materia sobre la cual deci-- den es nada menos que el proceso electoral, que no puede quedar supeditado a -

las mismas personas por tiempo indefinido; además, su permanencia como funcionarios del Estado puede contribuir a que se inclinen por determinada tendencia conservadora; la renovación periódica es, por tanto, necesaria para que el -- electorado activo, a través de su participación en las asociaciones políticas reconocidas, indique quienes deben tener la facultad de decidir sobre las cues tiones que atañen a la soberanía popular.

La posibilidad de ratificación de los integrantes del Tribunal Electoral si está prevista; no se establece si operará por dos procesos electorales más, ni en qué términos deberá realizarse. Sin embargo, opinamos que en caso de darse, debe ser sólo por un período más (seis años) y aprobada por el mismo procedimiento que se siga para la designación.

Por otra parte, la autonomía de este organismo se ve amenazada por la forma en que se prevé su funcionamiento, por lo que es necesario reformar algunos aspectos:

En primer término, acrecentar sus facultades para allegarse -- elementos probatorios, oír las defensas de los interesados y concederle térmi nos más amplios que le permitan emitir resoluciones reflexionadas a las cuestiones planteadas, sobre todo porque el tribunal funcionará en Pleno y la intención fue crear un Tribunal, no una oficina de verificación de trámites administrativos.

Además, mientras los Colegios Electorales correspondientes con sirven la facultad de aceptar o negar las resoluciones del tribunal que conde nen o decidan la nulidad de una elección, que es, la decisión política de más trascendencia, no podrá funcionar éste con absoluta autonomía, pues su imparcialidad está condicionada a su prestigio, el cual se ve comprometido ante la duda de que el Colegio Electoral, al cual no puede pedírsele imparcialidad -- por estar animado por una mayoría de partido, resuelva que no procede decla rar la nulidad.

Si a los Magistrados del Contencioso Electoral se les otorgan--
 efectivas garantías y se les exigen los requisitos que por la materia de que --
 conocen tienen cierta especialidad en relación a los comunes, el órgano del --
 cual forman parte será verdaderamente un Tribunal, que también debe cumplir--
 con los postulados que marca el artículo 17 Constitucional, dentro de los cua--
 les se encuentran la imparcialidad, la independencia y la plena ejecución de --
 sus resoluciones, las cuales deben adquirir para ello, definitividad.

2.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA EL JUICIO POLITICO.

La competencia jurisdiccional de la Cámara de Senadores, erigi--
 da en Gran Jurado, y en algunos casos de las Legislaturas de los Estados, refe--
 rente a la responsabilidad de altos servidores públicos, encuentra una razón--
 muy particular, ya que se trata de juzgar a sujetos que gozan de un "fuero" en
 atención a su investidura y que no sólo debe implicar privilegio, sino que hay
 que tener en cuenta que las faltas o delitos cometidos por tales individuos --
 afectan a toda la colectividad y por tanto, son más graves que los delitos co--
 munes.

La especialidad y excepcionalidad de esta función hace que no --
 sea necesario otorgar a los que integran el Senado, más garantías de imparcia
 lidad, ni exigir más requisitos, que los que corresponden a los miembros de un
 jurado, esto es, constituye un tribunal no profesional ni permanente, que se --
 instaura para determinar y declarar la culpabilidad del acusado, quedando en--
 manos de los órganos judiciales competentes la imposición de la pena que esta--
 blezcan las leyes. Su función es, entonces, emitir un veredicto que sólo ----
 importa la destitución e inhabilitación para el cargo, sin perjuicio del proce--
 so penal que corresponda, a excepción del juicio que se siga al Presidente --
 de la República, en cuyo caso, el Gran Jurado tiene facultad para resolver so--
 bre su culpabilidad y aplicar las sanciones.

El problema aquí no es tanto qué garantías se otorguen, o qué requisitos se exijan a quienes integran el Jurado, compuesto por representantes producto de una elección popular, sino que realmente los funcionarios --- corruptos sean acusados y sometidos a estos procesos y no permitir que eludan su responsabilidad.

C.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANO JUDICIAL - FEDERAL.

Como hemos indicado, el Organó Judicial de la Federación ocupa un lugar relevante dentro de la distribución orgánica de las funciones del Estado, pues es aquél que tiene encomendado, primordialmente, el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Como tal, es preciso que este órgano cuente con independencia respecto de los órganos políticos estatales.

Muy ligado con esta independencia, se encuentra el tipo de garantías que se otorgan a los funcionarios judiciales; por lo que respecta a su designación, los Magistrados y Jueces son nombrados por el Máximo Tribunal, por lo cual sólo dependen jerárquicamente de él. Es preciso, sin embargo, estimular su preparación y especialización, como hemos de comentar más adelante.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en cambio, son formalmente designados por un acto de colaboración entre los órganos Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, hemos indicado que en la práctica la ratificación de la Cámara de Senadores se convierte en mero trámite pues generalmente aprueba sin discusión los nombramientos propuestos por el Jefe del Ejecutivo, quedando por tanto, la elección a cargo de este último.

El ámbito de competencias del Organó Judicial Federal abarca-- funciones de vital importancia para el Estado de Derecho, como son, en materia jurisdiccional, fundamentalmente:

1.- La resolución de las cuestiones de Derecho que se suscitan:

- a) Entre los particulares, para evitar que éstos se hagan - justicia por propia mano y hacer efectiva la garantía--- del acceso a la justicia, en cumplimiento del artículo-- 17 Constitucional.
- b) Entre los particulares y el Estado cuando éste no actúa- como autoridad, sino como particular.

2.- La defensa del equilibrio del sistema federal, a través de- su facultad para solucionar los conflictos que surjan entre las partes inte--- grantes de la Federación, esto es:

- a) Entre dos o más Estados miembros
- b) Entre un Estado miembro y la Federación o viceversa.
- c) Entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitu- cionalidad de sus actos.

Sin embargo, como hemos indicado, esta atribución otorgada al- Máximo Tribunal por el artículo 105 Constitucional para resolver los llamados "conflictos constitucionales" es pocas veces realizada, no porque tales cues- tiones no se susciten, sino porque en la práctica se ha preferido optar por - soluciones de carácter político ante los órganos Ejecutivo y Legislativo Fede- rales, circunstancia que obedece al predominio real de éstos órganos (princi- palmente del primero de ellos) sobre las Entidades Federativas que carecen de fuerza para hacer valer sus pretensiones contra la Federación en un plano de- imparcialidad, como es el que ofrece el procedimiento ante la Suprema Corte.

De hacerse efectivo este procedimiento, constituiría en la prác- tica lo que realmente es en teoría, un importante medio de control jurisdic- cional a instancia de los órganos del poder público y sobre todo de los Esta- dos de la Federación en defensa de su autonomía y por ende, del orden consti- tucional.

3.- La defensa del orden jurídico constitucional, a través del control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, me- diante el Juicio de Amparo.

4.- La defensa de los derechos fundamentales del hombre.

5.- La contribución a la evolución del orden jurídico fundamental del Estado a través de la Jurisprudencia.

El Organismo Judicial Federal tiene así supremacía por lo que al ejercicio de la función jurisdiccional se refiere; aún cuando existan organismos jurisdiccionales autónomos y especializados, como hemos estudiado, su actuación no escapa ni debe estar exenta del control que este órgano ejerce sobre todos los actos de autoridad que lesionen las garantías individuales - por violación a los principios de legalidad y constitucionalidad, a través - del juicio de amparo, con las excepciones que operan en materia política y - electoral.

Hemos indicado que los problemas fundamentales que aquejan al Organismo Judicial y en concreto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - en torno a su función de control de la constitucionalidad y legalidad, son - el centralismo judicial y el rezago en la resolución de los negocios; a --- ellos se busca dar solución a través de las reformas constitucionales aprobadas en 1987, mismas que merecen los siguientes comentarios:

El establecimiento de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional, implica no sólo la reducción de su competencia en relación a los Juicios de Amparo directo que en lo sucesivo corresponderán a los Tribunales Colegiados de Circuito, sino una determinación más precisa de cuál debe ser su función como Máximo Tribunal Constitucional del país, pues en -- tal carácter debe asumir también funciones de director y controlador del --- ejercicio del control jurisdiccional que corresponde a los tribunales inferiores.

En el funcionamiento de la Suprema Corte como Tribunal Supremo Constitucional, consideramos importante atender a los siguientes puntos:

1.- Disminución del número de Ministros que integran al Máximo Tribunal, ya que su aumento se consideró necesario para combatir el rezago, al cual se le da nueva solución con la reforma propuesta; al menos por lo que respecta a los Ministros Supernumerarios.

2.- Subsistencia del sistema de especialización por materia -- en Salas.

3.- En atención a sus facultades discrecional y de atracción, se requiere que la Suprema Corte exprese los motivos de negativa o aceptación para el conocimiento de Juicios de Amparo, para que puedan configurarse ciertas bases que permitan determinar en qué consisten las "características especiales" que fincan la competencia del Máximo Tribunal; así podrían sentarse criterios relativamente generales, en favor de la garantía de igualdad entre los gobernados.

4.- La Suprema Corte como Tribunal Constitucional Supremo de la Federación, deberá coordinar y organizar el funcionamiento de los Tribunales Federales inferiores que dependan de ella jerárquicamente, en base a su facultad de emitir acuerdos generales.

5.- Una importante función de la Suprema Corte será la de unificación de los criterios jurisprudenciales emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, para lo cual éstos deben estar obligados a remitir las resoluciones que constituyan un criterio nuevo o que interrumpán jurisprudencia, a la brevedad posible, para que la Suprema Corte, ayudándose incluso por sistemas de cómputo, verifique las contradicciones y, en su caso, las resuelva sentando jurisprudencia, publicando los criterios jurisprudenciales establecidos en el Diario Oficial de la Federación, el cual tiene más difusión que el Semanario Judicial de la Federación, con el objeto de dar mayor publicidad entre los litigantes a las tesis vertidas; este procedimiento de

be verificarse independientemente de la denuncia de contradicción de tesis-- que prevé la Fracción XIII del artículo 107 Constitucional.

6.- En atención a que a la Suprema Corte corresponde también, -- como Tribunal Supremo, la salvaguarda del sistema federal, sería importante-- revitalizar su competencia para resolver las cuestiones constitucionales de que habla el artículo 105 Constitucional, incluso en base a una reglamenta-- ción, para hacer más factible su substanciación en favor de la garantía de-- autonomía de las Entidades Federativas.

7.- Vinculada con el principio de colaboración entre los Orga-- nos del Estado, y en búsqueda del perfeccionamiento del orden jurídico y -- su evolución dentro del marco constitucional, es preciso modificar el prin-- cipio de relatividad de las sentencias de amparo en el caso de la declara--- ción de inconstitucionalidad de una ley por parte de la jurisprudencia.

Dar efectos generales a la jurisprudencia que declara inconsti-- tucional una disposición legal, no constituye necesariamente una intromisión del Organo Judicial en la función legislativa, ni una facultad de iniciativa para tal Organo, sino de colaboración. Para ello es necesario que la Supre-- ma Corte envíe al Congreso su resolución en tal sentido, para que éste veri-- fique, a su vez, su constitucionalidad y en base a ello, la modifique o la-- ratifique.

IV.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DEMOCRACIA.

Ante la diversidad y complejidad de los problemas que presenta la impartición de justicia en nuestro país y que sólo abordamos a nivel teóri-- co, caben infinidad de comentarios y propuestas; nos limitamos, sin embargo-- a vertir aquéllos que consideramos deben ser el primer paso hacia la unifica-- ción no procedimental, sino de garantías en torno a los principios comunes --

que necesariamente han de regir el ejercicio de la función jurisdiccional; como tales mencionamos los siguientes puntos:

1.- Procedimiento de designación.

El Organismo Judicial se coloca en el mismo rango que los Organismos Legislativo y Ejecutivo, ejerciendo en el ámbito de su competencia el Supremo Poder de la Federación. Por tanto, su origen no debe depender de los Organismos políticos, pues eso hace disminuir su autonomía y autoridad.

La posibilidad de un efectivo control recíproco entre Organismos colocados en un plano de igualdad, disminuye si uno de ellos depende de los demás en cuanto a su integración. Por tanto, es necesario establecer un procedimiento de selección y designación de los servidores judiciales, libre de influencias políticas externas, y por el cual se garantice que sólo a los más aptos habrá de encomendarse la delicada misión de impartir justicia, por lo que consideramos pueden operar los siguientes supuestos:

a.- Los aspirantes deberán realizar estudios complementarios a su carrera profesional de abogados en forma obligatoria, en los Institutos de Especialización Jurisdiccional creados al efecto. Si bien es cierto que ya existen estas escuelas en el Organismo Judicial Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, debe incrementarse su importancia, en primer término, para que los estudios efectuados en ellas, en tanto que deben ser obligatorios, tengan reconocimiento y validez oficial; en segundo lugar, organizarlas para que trabajen conforme a planes de estudio que permitan la especialización de acuerdo con las diversas materias: penal, administrativa, civil, mercantil, agraria, laboral, etcétera.

b.- El acceso a los puestos, en base a este período de especialización obligatoria, ha de efectuarse por concursos de oposición abiertos, precisando en la convocatoria respectiva la vacante o vacantes que se cubrirán, pues tales concursos operarán no sólo para los titulares (Ministros, Ma-

gistrados y Jueces) sino también para el personal profesional que les auxilia, como son los Secretarios de Acuerdos, Actuarios, etcétera.

c.- Si bien el haber desempeñado funciones en la judicatura -- otorga cierta experiencia, consideramos que en los ascensos y promociones deben operar también por oposición, no por riguroso escalafón, pues ello originaría a la larga la burocratización de los órganos jurisdiccionales; las vacantes deben así, cubrirse por concursos de oposición en los cuales el jurado tome en cuenta si el postulante tiene experiencia práctica en el ejercicio de la función jurisdiccional, pero sin excluir la posibilidad de que un individuo que no ha ocupado ningún puesto de esta índole, pueda resultar más apto.

d.- El jurado que califique a los aspirantes tendrá que conformarse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, tanto para la designación de Ministros, como de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, ya que puede considerarse que sus integrantes tienen la expriencia y conocimientos suficientes para ponderar la capacidad de quienes pretenden realizar una función que sin duda es eminentemente técnica, como la jurisdiccional.

Por lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales fuera del Judicial, el proceso de selección de sus integrantes debe seguir la pauta -- del propuesto para los miembros del Órgano Judicial.

Mientras subsista únicamente el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, si se llegare a crear el Tribunal Federal Contencioso Administrativo con competencia genérica, debe imperar con autonomfa que, en nuestro país, se ve desde el punto de vista funcional y de especialización, pues no opera ya para nosotros la desconfianza al cuerpo judicial que fundamentó en sus inicios la creación de tribunales para la administración. Por tanto, es preciso reforzar sus garantías en los mismos términos que se proponen para -

el Órgano Judicial. Para la designación de sus miembros debe seguirse un procedimiento análogo al sugerido a través de la especialización obligatoria en materia administrativa de los aspirantes, lo cual implica la creación de un Instituto de especialización con estudios reconocidos, dependiente del propio Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunal Federal Administrativo, en su caso; el establecimiento de concursos de oposición abiertos para los que funcione como jurado el Pleno del Tribunal, mismo que también deberá estar facultado para designar, de entre sus miembros, a su Presidente.

Si la autonomía debe ser la esencia de todos los organismos jurisdiccionales, más aún lo debe ser para la justicia laboral, por la trascendencia social de sus resoluciones, por lo que es imprescindible suprimir los vínculos que los atan a un órgano político y su estructura, como tribunales clasistas, no es obstáculo para ello.

Subsistiendo la integración tripartita y el procedimiento de designación de los representantes obreros y patronales a través de convenciones, es preciso que el nombramiento del representante de gobierno y su remoción no sean facultad exclusiva del Ejecutivo, sino que se adopte también un sistema de designación por especialización obligatoria en el Instituto correspondiente y mediante oposiciones calificadas por el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en su caso, mismos que también deben elegir, de entre sus miembros, a sus respectivos Presidentes.

La remoción de los representantes, dado que las causales se expresan en la Ley de la materia, debe ser calificada también por el Pleno del Tribunal o Junta.

Procedimientos similares, en atención a su carácter social, deben operar para la designación de los miembros de los Tribunales Agrarios que se establecieran.

2.- Inamovilidad.

La garantía de inamovilidad para los juzgadores titulares, se considera imprescindible para suponer su independencia, impidiendo que otras u otras autoridades ejerzan sobre ellos presiones políticas o de cualquier otra índole, bajo la amenaza de destitución o negativa de ratificación; sin embargo, puede ocurrir lo contrario, esto es, ejercer presión sobre el juzgador con la promesa de nombramientos o promociones a cargos superiores o ratificación, si resuelven en determinado sentido.

Los inconvenientes de la inamovilidad pueden salvarse combinando esta garantía con un estricto procedimiento de selección de los juzgadores, por virtud del cual sólo puedan ocupar tales cargos y ser ratificados en ---ellos, aquéllas personas que hayan demostrado su capacidad y honorabilidad -- con elementos objetivos.

De esta manera, es necesario que si esta garantía ya se ha extendido a todos los titulares del Órgano Judicial Federal y los Órganos Judiciales Estatales y del Distrito Federal, por disposición constitucional, conforme a la reforma de los artículos 116 Fracción III y 73 Fracción VI base 4a. respectivamente, no hay razón para que no gocen de ella los servidores -- pertenecientes a Órganos Jurisdiccionales diversos al judicial, siempre y -- cuando su nombramiento sea consecuencia de un procedimiento de selección como el indicado. Nos referimos aquí a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que a pesar de equipararse a los miembros del Órgano Judicial Federal por la Ley que los rige, es inadmisibles que no se les conceda estabilidad; también debe proceder esta garantía para los representantes de gobierno de las Juntas de Conciliación y Arbitraje si se cambia el procedimiento de selección, lo mismo en el caso de los Magistrados Presidentes de Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Sólo en materia electoral y política, por las razones expresadas anteriormente, no es factible hablar de inamovilidad.

3.- Responsabilidad.

Además de la responsabilidad efectiva exigible por la vía judicial, de acuerdo a la tipificación y sanción penal de los delitos contra la administración de justicia, que pudieren cometer los integrantes de los órganos jurisdiccionales, es necesario que los supuestos y procedimientos de responsabilidad que, conforme a la Constitución y la Ley Reglamentaria, se establecen para los miembros del Órgano Judicial Federal y los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y de los Tribunales Superiores de Justicia en los Estados, se extiendan a los Magistrados de Tribunales Administrativos, Presidentes de la Junta de Conciliación y Arbitraje y Presidentes de Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; a los Magistrados del Tribunal Contencioso Electoral, así como a los jueces y magistrados que integren los aún no creados Tribunales Agrarios; estos servidores, por pertenecer, al menos formalmente, a la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, de conformidad con el texto del artículo 108 Constitucional, pueden considerarse --- implícitamente sujetos de responsabilidad en los términos del Título Cuarto de la Constitución, pero si han de considerarse autónomos, la especificación debe ser precisa, si bien no a nivel constitucional para evitar una enumeración extensa, al menos a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.- Autonomía financiera y emolumentos.

La garantía económica debe ir encaminada a salvaguardar la independencia del órgano y del juzgador en particular, así como de sus colaboradores; en el primer caso, es imprescindible la autonomía presupuestal de los órganos jurisdiccionales; en el segundo, dentro de la capacidad económica del

Estado, es importante que los juzgadores cuenten con una remuneración suficiente para procurarse una vida decorosa y sea menos factible la aceptación de dádivas, aunque esta posibilidad dependerá en buena medida de la honorabilidad de cada uno de los sujetos.

Advertimos que ningún órgano jurisdiccional tiene efectiva autonomía financiera; el Órgano Judicial Federal recibe sus ingresos a través de la partida presupuestal que se le asigna, en base a un anteproyecto formulado por el Máximo Tribunal, que pasa por el tamiz de la Secretaría de Programación y Presupuesto y debe ser aprobado por el Órgano Legislativo; este anteproyecto no es determinante ni puede ser disminuído su monto, por lo que sería preferible que existiera una disposición legal que obligara a que el presupuesto que se asigne al Órgano Judicial no pueda disminuir de un porcentaje mínimo determinado en relación al presupuesto Federal general, pero que también pueda ser incrementado en la medida que la situación económica del país lo permita, tomando en consideración que el Órgano Judicial Federal tiende a crecer aún más. Igual medida podría tomarse respecto de las Entidades Federativas.

En cuanto a aquellos órganos jurisdiccionales que no pertenecen al Judicial, los legisladores, como tales, perciben sus emolumentos de la partida presupuestal del Legislativo; la retribución de los Magistrados del Tribunal Contencioso Electoral, según precisa la Ley de la materia, será señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación; todos los demás tribunales y autoridades participan del presupuesto del Órgano Ejecutivo (Federal y en ocasiones Locales) y más concretamente, del que maneja la Secretaría de Estado o Departamento al que pertenecen. (Ver Cuadro 8).

De tal manera, el Tribunal Fiscal de la Federación ahora depende patrimonialmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los tribunales laborales, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; los tribuna-

les Militares, de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; las autoridades agrarias, de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal y Gobiernos locales, en su caso, ya que las Comisiones Agrarias Mixtas participan de los presupuestos asignados por los Gobiernos Federal y Local, conforme a conveniso celebrados entre los mismos.

Es preciso que estos órganos jurisdiccionales no dependan de las cantidades asignadas por las Secretarías de Estado, sino que el Presupuesto de Egresos de la Federación (y en su caso de las Entidades Federativas) se ñale directamente el presupuesto de cada uno de estos organismos y se les entregue directamente, en base a anteproyectos formulados por ellos mismos y -- que podrian corresponder también a porcentajes mínimos determinados del presupuesto federal; de esta manera, al no depender de las partidas presupuestas del Ejecutivo, pueden alcanzar mayor grado de autonomía en cuanto a la de terminación y manejo de sus recursos materiales, lo que les permitirá disolver los estrechos vínculos que los atan al Organismo Ejecutivo.

5.- Requisitos.

Por lo que se refiere a los requisitos que se determinan para las autoridades jurisdiccionales, podemos observar a través del cuadro que se incluye a continuación (Cuadro # 9) que son diversos; en dicho cuadro, compararemos los requisitos que se exigen para aquellos individuos que realizan funciones de carácter jurisdiccional, en lo que se refiere a nacionalidad, ciudadanía, edad, preparación, antigüedad en el ejercicio de la profesión, si la tuvieren, reputación y especialización, principalmente.

Haremos hincapié en nuestros comentarios, únicamente respecto a los requisitos que se exigen a los individuos que pretendan integrar aquellos órganos cuya función primordial sea la jurisdiccional, ya que los miembros de los Colegios Electorales, el titular del Ejecutivo y sus colaboradores directos, no fueron designados precisamente para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, sino que éstas constituyen sólo un aspecto de sus atribuciones y les competen por excepción.

a.- Nacionalidad. Por lo general, se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, para la integración de tribunales laborales no se precisa esta última circunstancia, por lo que podría pensarse que se acepta que sus miembros sean mexicanos por naturalización; para los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas y Cuerpo Consultivo Agrario, no se determina nacionalidad, aunque si tomamos en cuenta la materia sobre la cual conocen, -- se infiere que deben ser mexicanos, sobre todo en el caso de los representantes de ejidatarios y comuneros que deben gozar de sus derechos ejidales y éstos sólo se otorgan a nacionales mexicanos. Sin embargo, por claridad y para evitar suspicacias sería conveniente que la Ley de la materia señalara expresamente el requisito de la nacionalidad mexicana.

El requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, si ya se establece para la mayoría, debe exigirse para todos los servidores jurisdiccionales, pues a ellos se encomienda el ejercicio de una de las funciones esenciales del Estado Mexicano.

b.- Ciudadanía. Parece irrelevante la necesidad de gozar del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos; sin embargo, la especificación no es uniforme y los diversos ordenamientos exigen para algunos casos pleno ejercicio de derechos políticos y civiles; para otros sólo se hace referencia a los civiles y para los demás no se establece distinción; los agrarios agregan los derechos ejidales como requisito para los representantes de --

campesinos.

Esta disparidad, que tal vez responde a que las leyes correspondientes han sido elaboradas en diversas épocas, podría eliminarse y especificarse este requisito tomando como base lo que se establece para los miembros del Órgano Judicial Federal.

El pleno ejercicio de derechos ciudadanos implica, a la vez, el impedimento de que puedan aspirar a tales cargos los ministros de algún culto religioso, pues, como tales, están privados de sus derechos políticos; no obstante, algunos ordenamientos prefieren señalar explícitamente esta última condición, aunque no sea estrictamente necesario.

c.- Reputación. Un aspecto importante debe ser la probada reputación y buena conducta de los aspirantes, la cual se debe exigir no sólo en la víspera de ocupar un puesto, sino desde que se inicia el proceso de selección; la honorabilidad se contempla sólo en relación a que no se haya cometido algún delito, en algunos casos, cualquiera que sea éste, en otros sólo si merece pena corporal mayor de un año y fuere intencional; o bien, se hace alusión concreta a los delitos contra la propiedad, (que incluyen en estos casos el fraude, el robo, el abuso de confianza).

En este punto conviene precisar, en todo caso, la imposibilidad de aspirar a la judicatura o a integrar cualquier organismo jurisdiccional, cuando se haya probado la comisión de un delito intencional y por tanto, haya recaído sentencia condenatoria firme, cualquiera que sea su tipo.

Para aquéllos ordenamientos que sólo exigen buena reputación o notoria buena conducta, además de incluir el supuesto anotado de la responsabilidad por comisión de un delito, debe establecerse un criterio determinado y no dejar a consideraciones subjetivas de quien hace la designación, para -- que pueda demostrarse dicha situación.

d.- Edad. La edad mínima exigible fluctúa entre los 25 y los 35 años cumplidos; este requisito debe ir relacionado con el tiempo que se exija de ejercicio profesional, en su caso y con un necesario período de especialización en la materia correspondiente, como hemos propuesto; por tanto, si un individuo termina sus estudios profesionales a nivel licenciatura, aproximadamente a los 23 años, a los 25, edad que se considera mínima para los integrantes de los tribunales laborales y jueces militares, aún no es factible que tenga la suficiente experiencia; es preferible, en consecuencia, comprender la edad mínima entre los 30 y los 35 años.

e.- Preparación. El nivel profesional o de preparación exigible es, en general, la licenciatura en Derecho, excepto para los representantes de obreros y patrones en los órganos laborales, que sólo requieren haber terminado la primaria. A algunos miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas se les exige licenciatura en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias como garantía de especialización.

f.- Especialización. Consideramos que la licenciatura, en su caso, y el mínimo de ejercicio profesional, no son requisitos suficientes para lograr la especialización que se requiere en el ejercicio de la función jurisdiccional; por ello hemos propuesto que se debe instituir una preparación obligatoria previa, como complemento de los estudios de licenciatura; exigir un tiempo mínimo de experiencia en la materia sobre la que se va a juzgar, como es el caso de los Magistrados del Tribunal Fiscal; o haberse distinguido en estudios sobre la materia (como es el caso de los integrantes de tribunales laborales), resultan criterios muy subjetivos, ya que no se establece la manera en que se pueden probar tales circunstancias y queda a juicio de quien hace la designación; por tanto, reiteramos, es necesario un período de especialización obligatoria previa.

La especialización también se busca en la particular integración colegiada de los tribunales de trabajo y algunos organismos en materia agraria, pues se supone que los representantes de las partes en conflicto, por el hecho de pertenecer a determinada clase (obrero, patronal, campesina) conocen mejor las necesidades de aquéllos a quienes representan.

La independencia, autonomía e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales del Estado, libres de interferencias del exterior, son elementos que constituyen lo que Loewenstein ha denominado "la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho"; por ello es necesario otorgar a los servidores que realizan función jurisdiccional efectivas garantías y exigir que cumplan con requisitos acordes con la importante función que van a desempeñar; pero la recta impartición de justicia presupone también la honorabilidad y dignidad de los individuos que la efectúan. Sólo cuando estemos en presencia de estos presupuestos podremos hablar de la existencia fáctica de un Estado Democrático. No puede haber democracia si no hay justicia y ésta sólo impera, a su vez, en un cuadro democrático.

BIBLIOGRAFIA

I.- OBRAS.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 1981.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, NICETO.- Notas Relativas al Concepto de Jurisdicción. En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso, 1945-1972. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., --- México, 1974.
- ANDRADE G., ADALBERTO.- Estudios del Derecho Histórico de Nuestro Derecho --- Constitucional en Materia de Garantías Individuales. Impresiones--- Modernas. México, 1958.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. El Rezago en el Amparo. s/ed. Talleres Stylo. México, 1966.
- ARISTOTELES.- La Política. Editorial Iberia. Cuarta edición. Barcelona, 1967. Traducción de Natividad Massanés.
- BIDART CAMPOS, GERMAN J.- El Derecho Constitucional del Poder. Editorial --- Ediar. Buenos Aires, 1967. Tomo II.
- BIELSA, RAFAEL.- Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Ediciones Depalma. Tercera edición. Buenos Aires, 1961.
- Derecho Constitucional. Roque Depalma Editor. Tercera edición. Buenos Aires, 1959.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO.- Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1973.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- Derecho Procesal Fiscal. Cárdenas Editor y Distribuidor. Segunda edición. México, 1975.
- BURDEAU, GEORGES.- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editor Nacional. Madrid, 1981
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Tercera Edición México, 1979.
- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México, 1985.
- Proyecto de Reformas al Poder Judicial de la Federación. --- s/e. México, 1965
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima novena edición. México, 1983.
- Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. México, 1965.

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Antología de su Pensamiento. s/e. México, 1987.
- CALDERON SERRANO, RICARDO.- Derecho Procesal Militar. Exiciones Lex. Méxi
co, 1947.
- CAMPILLO, AURELIO. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano. Ti-
pografía La Económica. Jalapa, Ver., 1928.
- CAPPELLETTI, MAURO .- El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Le-
yes en el Derecho Comparado. U.N.A.M. México, 1966.
- CARNELLUTTI, FRANCESCO.- Sistemas de Derecho Procesal Civil. UTEHA, Buenos--
Aires, 1944.
- CARPIZO, JORGE.- Estudios Constitucionales. La Gran Enciclopedia Mexicana.--
U.N.A.M. Segunda edición. México, 1983.
- El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. Quinta--
Edición. México, 1985.
- CARRE DE MALBERG, R.- Contribución a la Teoría General del Estado. Editorial
Fondo de Cultura Económica. México, 1948.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública.
Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1973.
- La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. --
Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa, S.A.. --
Quinta edición. México, 1986.
- CHIOVENDA, GIUSEPPE.- Estudios de Derecho Procesal Civil.
- CORONADO, MARIANO.- Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. U.N.A.M. -
Tercera Edición. México, 1977.
- COUTURE, EDUARDO J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Depalma Edit--
res. Tercera edición, Buenos Aires, 1978.
- CUEVA, MARIO DE LA.- Teoría del Estado. Apuntes editados por Jorge Antonio -
Zepeda y Jorge Villasis Lara. Facultad de Derecho. U.N.A.M., s/e.-
s/f.
- Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México, --
1982.
- Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.--
Tercera edición, México, 1984.
- DIAZ, ELIAS.- Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Edicusa. Tercera edi-
ción. Madrid, 1969.

- D'ONOFRIO, PAOLO.- Lecciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Jus. México, 1945.
- DUGUIT, LEON. Traité de Droit Constitutionnel. Troisième édition. Ancienne-- Librairie Fontemoing & Cie Editeurs. Paris, 1928. Volumen II.
- DUVERGER, MAURICE.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel. Quinta edición. Barcelona, 1970.
- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Presses -- Universitaires de France. Huitième edición. Paris, 1965.
- Constitutions et Documents Politiques. Presses Universitai-- res de France. Paris, 1957.
- Le Systeme Politique Francais. Droit Constitutionnel et Sys-- temes Politiques. Presses Universitaires de France. 18 edición. -- Paris, 1985.
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO.- Apuntes para la Historia del Derecho en México.- Editorial Polis. México, 1938. Tomo II.
- FISCHBACH, OSKAR GEORG.- Teoría General del Estado. Editorial Labor. Tercera Edición. Barcelona, 1934.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR.- Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica. Insti-- tuto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1974.
- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. México, 1983.
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.
- Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, Ins tituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1980.
- La Constitución y su Defensa. En la obra colectiva del mis-- mo nombre. U.N.A.M. México, 1984.
- Setenta y cinco años de Evolución del Poder Judicial en Méxi-- co. En: Obra Jurídica Mexicana. P.G.R., México 1985 págs. 649 a -- 716.
- La Jurisdicción Constitucional Mexicana, Publicada en apé^{ndi} ce a Cappelletti, Mauro, La Jurisdicción Constitucional de la Li-- bertad. U.N.A.M., 1961.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Vigésimo tercera-- edición. México, 1984.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho. Editorial ---- Porrúa, S.A. Trigésima edición. México, 1979.
- GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Re-- vista de Occidente. Sexta edición. Madrid, 1961.

- GHIGLIANI, ALEJANDRO E.- Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad.-- Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1952.
- GOLDSCHMIDT, WERNER.-La Ciencia de la Justicia. Editorial Aguilar. Madrid,-- 1958.
- GOMEZ LARA, CIPRIANO.- Teoría General del Proceso. U.N.A.M. Segunda Edición. México, 1980.
- GONZALEZ COSIO, ARTURO.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda edición, México, 1985.
- GONZALEZ OROPEZA, MANUEL.-La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. U.N.A.M. México, 1983.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A. Tercera edición. México, 1980.
- GUERRERO, EUQUERIO.- Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.- Décima tercera edición. México, 1983.
- HAMILTON, JAY Y MADISON.- El Federalista. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México, 1974.
- HAURIOU, ANDRE.- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona, 1971.
- HELLER, HERMAN.-Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- HERNANDEZ, OCTAVIO A.- Curso de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda edición. -- México, 1983.
- HERRAN SALVATI Y QUINTANA ROLDAN.- Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa. México, 1986.
- HERRERA Y LASSO, EDUARDO.- Garantías Constitucionales en Materia Penal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1984.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL.- Estudios Constitucionales. Segunda Serie. Editorial Jus. México, 1964.
- JELLINEK, GEORGE.- Teoría General del Estado. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1943.
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. U.N.A.M. Segunda edición. México, 1979.
- La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Sobreireto del Anuario Jurídico 1-1974.
- LAMPUE, PEDRO.- La Noción del Acto Jurisdiccional. Editorial Jus. Traducción Jesús Toral Moreno. México, 1947.

- LANZ DURET, MIGUEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Cfa. Editorial Continental, S.A. Quinta edición. México, 1972.
- LA ROCHE, HUMBERTO, J.- El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos. Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela, 1972.
- LAURENT, F.- Principios de Derecho Civil Francés. Editorial Joaquín Guerra y Valle Editor. México, 1889. Tomo I.
- LINARES QUINTANA, SEGUNDO V.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina, 1963. Volúmen 9.
- LOEWENSTEIN, KARL.- Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Segunda edición. Barcelona, 1982.
- LUCAS VERDU, PABLO.- Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos. Tercera -- edición. Salamanca, 1983. Volúmen II.
- MARTINEZ MUÑOZ, ILDEFONSO.- Derecho Militar y Derecho Disciplinario Militar. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1977.
- MONTESQUIEU, CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE Y,.- El Espíritu -- de las Leyes. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, 1982.
- MORA ROCHA, J. MANUEL.- Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Fco. Méndez Cervantes Editor. México, 1986.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa,-- S.A. México, 1959.
- NORIEGA CANTU, ALFONSO.- Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa Hnos. Segunda edición. México, 1980.
- El Juicio de Amparo. En: Obra Jurídica Mexicana. P.G.R. México, 1985. Tomo II.
- ORTEGA GUZMAN, JOAQUIN.- Estudios Constitucionales Civiles y Mercantiles.-- Antigua Imprenta de Murguía. México, 1934.
- RABASA, EMILIO.- El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Editorial Porrúa S.A. Tercera edición. México, 1969.
- ROCCO, UGO.- Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, Hnos. Segunda edición México, 1944.
- ROCHA BANDALA, JUAN FRANCISCO Y FRANCO G. S. JOSE FERNANDO.- La Competencia en Materia Laboral. Cárdenas Editor. México, 1975.
- SANCHEZ AGESTA, LUIS. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Séptima edición. Madrid, 1983.
- Curso de Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional. Madrid, 1963.

- SAYEG HELU, JORGE.- Introducción a la Historia Constitucional de México, --- U.N.A.M. México, 1978.
- SCHMITT, CARL.- Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México, 1981.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1977. Tomo II.
- STAMMLER, RUDOLF.- El Juez. Editora Nacional. México, 1980.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A. Décimo tercera edición. México, 1985.
- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Nove na edición. México, 1968.
- VALLARTA, IGNACIO L. Obras Completas. Votos. Editorial Porrúa, Segunda edición. México, 1980. Tomos I y II.
- VARIOS AUTORES.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1985.
- Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. -- U.N.A.M., 1964.
- El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitu- cional. Manuel Porrúa, S.A. México, 1961.
- Evolución de la Organización Político-Constitucional de -- América Latina. U.N.A.M., México, 1978. Tomo I.
- Función del Poder Judicial en los Sistemas Constituciona- les Latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ---- U.N.A.M., México, 1977.
- Temas y Problemas de la Administración de Justicia en Méxi co. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1985.
- La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial-- Porrúa, S.A. México, 1987.
- Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Ju dicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- VECCHIO, GIORGIO DEL.- Filosofía del Derecho. Librería Bosch. Barcelona, 1929.
- VEDEL GEORGES.- Derecho Administrativo Editorial Aguilar. Madrid, 1980.
- VENEGAS TREJO, FRANCISCO.- Apuntes de Derecho Constitucional. Curso 1981-2.- Facultad de Derecho U.N.A.M. Versión taquigráfica: Claudia L. Orte ga Medina. s/e.
- Apuntes de Ciencia Política. Curso 1982-1. Facultad de De- recho. U.N.A.M. s/e.

VENEGAS TREJO, FRANCISCO.- La Constitución de 1857. En: Memoria de la Semana Cívica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. Febrero de 1984.

----- Aspectos Teóricos del Contencioso Electoral. Ensayo inédito. México, 1987.

VERDROSS, ALFRED.- La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. U.N.A.M. - México, 1962.

VILLORO TORANZO, LUIS. La Justicia como Vivencia. Editorial Jus. México, 1979.

ZARCO, FRANCISCO.- Crónica del Congreso Constituyente de 1856-57. Colegio de México, México, 1979.

II.- PUBLICACIONES PERIODICAS:

A.- REVISTAS:

ARMIENTA CALDERON, GONZALO.- Tribunales Agrarios en México. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX Mayo-agosto, 1980. Número 116.

BASSOLS, NARCISO. ¿Qué son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitraje? Revista de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Toluca.-- Estado de México. Número 2, 1980.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- Consideraciones Acerca de la Jurisdicción. Revista de la Facultad de Derecho de México. U.N.A.M. Tomo II, Enero -- marzo, 1952. Número 5.

----- El Proceso Administrativo. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XVII. Enero Marzo, 1967. Número 65.

----- La Defensa Jurídica del Consumidor. Revista de la Facultad-- de Derecho de México. Tomo XXXIV. Enero Junio 1984. Número 5.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- No existe la Justicia Agraria en México. Inconstitucionalidad de los Procedimientos de Anulación. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX. Mayo-Agosto, 1980. Número-116.

CABRERA ACEVEDO, LUCIO. La Defensa del Consumidor. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIX. Enero-Junio, 1984. Número 5.

FIX ZAMUDIO, HECTOR.- La Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Revista de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje - de Toluca, Estado de México. Número 2, 1980.

FLORES GARCIA, FERNANDO.- La Carrera Judicial. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XVII Enero-Marzo, 1967. Número 65.

MEDINA LIMA, IGNACIO.- Teoría de la Jurisdicción. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. México. Julio-Diciembre, 1940. Número 7.

B.- DIARIOS OFICIALES.

- Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1986
- Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1986.
- Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1987.
- Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.
- Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987.

III.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- ESCRICHE, JOAQUIN.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Madrid, 1881. s/e.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. ----- Editorial Porrúa, S.A. U.N.A.M. México, 1983. Tomos III, V y VIII.
- PALLARES, EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A.. Quinta edición. México, 1966.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA.- Diccionario. Décima Novena Edición. Madrid, 1970.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA O.M.E.B.A. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1963. Tomo XVII.

IV.- LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

A.- LEGISLACION:

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Publicada en Diario-Oficial de 6 de octubre de 1986.
- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.
- LEY DE AMPARO.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- LEY DE OBRAS PUBLICAS.
- LEY DEL I.S.S.S.T.E para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- CODIGO DE JUSTICIA MILITAR.
- REGLAMENTO GENERAL DE DEBERES MILITARES.
- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES.
- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.
- CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

B.- JURISPRUDENCIA:

- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tesis de ejecutorias 1917-1975. Quinta Epoca. Cuarta Sala. Quinta Parte.
- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tesis de ejecutorias 1917-1985. Séptima y Quinta épocas. Tribunal Pleno. Primera y Octava -- Partes.
- LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. 1917-1982. -- Compiladores: Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López. I.I.J. U.N.A.M., México, 1984. Tomos I y II.

V.- DOCUMENTOS.

- Actas Oficiales y Minutario de Decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-57. El Colegio de México. México, 1857.
- Carta Internacional de los Derechos Humanos, 1948. Naciones Unidas. Oficina-- de Información Pública. New York, 1978.
- Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes de España, que se reputan - vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos. Imprenta de Galván. México, 1829.

DIARIO DE LOS DEBATES. Congreso Constituyente 1916-17. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922.

DIARIO DE LOS DEBATES de la Cámara de Senadores. Año 1959.

DUBLAN, MANUEL Y JOSE MARIA LOZANO. Legislación Mexicana. Edición Oficial.-- México, 1876. Tomo III.

INICIATIVA PRESIDENCIAL de Reforma a los artículos 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de noviembre de 1986.

INICIATIVA PRESIDENCIAL y Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3 de diciembre de 1982.

INICIATIVA PRESIDENCIAL de Reforma Constitucional de 6 de abril de 1987.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- La Reforma Jurídica de 1983 a la Administración de Justicia. México, 1984.

SIETE PARTIDAS, LAS. Librería Castellana. Segunda edición. París, 1847. ---- Tomo II.

VI.- CONFERENCIAS:

FIX ZAMUDIO, HECTOR.- Los Tribunales Federales como Controladores de la Constitución. Conferencia sustentada en el VI Curso de Actualización-- de Amparo el 27 de mayo de 1987. Facultad de Derecho. U.N.A.M.

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA Y COLABORACION DE PODERES.

I.- EL ESTADO DEMOCRÁTICO	1
II.- DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.....	10
III.- COLABORACIÓN DE LOS ORGANOS DEL ESTADO, BASE DE LA DEMOCRACIA	21
IV.- LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMO FUNCIÓN IMPRESCINDIBLE PARA LA DEMOCRACIA	29

CAPITULO SEGUNDO.

CARACTERISTICAS Y FINALIDAD DE LA FUNCION JURISDICCIONAL.

I.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO	32
II.- NATURALEZA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	38
III.- CONCEPTO DE FUNCIÓN JURISDICCIONAL	59
IV.- FUNCIÓN JUDICIAL Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	79
V.- PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	89
VI.- EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	104

CAPITULO TERCERO

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

I.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA... 120	120
II.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA. (1814).....	131
III.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1824)	141
IV.- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA. (1836)	151
V.- BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, EXPEDIDAS EL 12 DE JUNIO DE 1843.....	162

VI.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....	170
VII.- BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA DE 1853	175
VIII.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1857)	178
IX.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917.....	188

CAPITULO CUARTO.

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN NUESTRA CONSTITUCION VIGENTE.

I.- CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL FLEXIBLE DE LA DIVISIÓN DE PODERES	201
II.- FACULTADES JURISDICCIONALES DEL ORGANO EJECUTIVO:	
1.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL EJECUTIVO EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	205
2.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL EJECUTIVO EN MATERIA LABORAL	231
3.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL EJECUTIVO EN MATERIA AGRARIA	258
4.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL RELATIVA AL FUERO MILITAR ..	271
5.- COMPETENCIA DEL EJECUTIVO RELATIVA A LA DEFENSA DEL- CONSUMIDOR	281
III.- FACULTADES JURISDICCIONALES DEL ORGANO LEGISLATIVO:	
1.- CONTENCIOSO ELECTORAL	284
2.- JUICIO POLITICO	301

CAPITULO QUINTO.

LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL ORGANO JUDICIAL FEDERAL MEXICANO.

I.- INTRODUCCIÓN	312
II.- ESTRUCTURA DEL ORGANO JUDICIAL FEDERAL.....	315
III.- COMPETENCIA DEL ORGANO JUDICIAL FEDERAL	326
A.- FUNCION JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL	331
B.- FUNCION DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	347
IV.- LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL....	371

CONSIDERACIONES FINALES.

I.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN LA DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO..... 391

II.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO 398

III.- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL VIGENTE..... 400

IV.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DEMOCRACIA 417

BIBLIOGRAFIA..... 429

INDICE DE CUADROS

1. COMPETENCIAS DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.
2. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y - ARBITRAJE.
3. COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORGANO JUDICIAL FEDERAL:
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
3.A. PLENO.
3.B. FUNCIÓN JURISDICCIONAL ORDINARIA FEDERAL DE LAS SALAS.
3.C. FUNCIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SALAS.
4. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.
- 5.- TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.
6. JUZGADOS DE DISTRITO.
7. FUNCIONES PROCESALES COMPLEMENTARIAS.
8. CUADRO COMPARATIVO DE GARANTÍAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE REALIZAN FUNCIÓN JURISDICCIONAL.
9. CUADRO COMPARATIVO DE REQUISITOS DE LOS SERVIDORES -- PÚBLICOS QUE REALIZAN FUNCIÓN JURISDICCIONAL.