

# LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

José OVALLE FAVELA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Bases constitucionales y leyes orgánicas*. IV. *Integración y competencia de los órganos de los Poderes Judiciales*. V. *Composición y competencia de los órganos que no forman parte del Poder Judicial*. VI. *Función y características de la jurisprudencia*. VII. *Garantías judiciales*. VIII. *Gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales*. IX. *Principales obstáculos al acceso a la justicia*. X. *Medios alternativos de solución*. XI. *Problemas fundamentales y propuestas de solución*.

## I. INTRODUCCIÓN

Vittorio Denti proponía para la enseñanza universitaria del derecho, la creación de departamentos de ciencias jurídicas, cuyo tejido conjuntivo entre las diversas materias ya no debía ser buscado sobre la base de las divisiones tradicionales de las facultades de derecho, sino sobre el terreno de los grandes centros de problemas, propios de la experiencia jurídica contemporánea: la empresa, la familia, la urbanística, etcétera.<sup>1</sup>

El maestro de la Universidad de Pavía señalaba que las nuevas estructuras departamentales podían encontrar una oportuna actuación con la creación, al lado de los departamentos de la empresa, de la urbanística, de la familia, etcétera, de un departamento de administración de justicia, en el ámbito del cual podrían ser enseñadas las materias propias de orientación

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho, ambos de la UNAM. Para la preparación de esta ponencia he contado con la valiosa colaboración de Verónica Cruz Zamora, valiosa ex alumna y becaria del Instituto.

<sup>1</sup> Denti, Vittorio, "L'insegnamento del diritto processuale nei dipartimenti", *Un progetto per la giustizia civile*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 91.

forense: además de los derechos procesales, el derecho penal, el derecho concursal, el ordenamiento judicial, la medicina legal, la criminología, etcétera. Para Denti, la unificación de estas disciplinas en un solo departamento, podía constituir la ocasión para integrar el estudio tradicional con aquellas perspectivas culturales de más amplio respiro, que ya se han difundido ampliamente en todo ambiente científico avanzado: de la sociología del derecho a la antropología jurídica, de la iuscibernética a la teoría de la argumentación. Es sólo en este cuadro cultural, sostenía, que los estudios procesales pueden aspirar a una efectiva renovación, liberándose de los vínculos dogmáticos y conceptuales que han hecho perder a los estudios mismos el contacto con las exigencias de justicia de la sociedad contemporánea.<sup>2</sup>

Las propuestas de Denti rebasan el tema de este Coloquio, pero sirven para subrayar la necesidad de superar las limitaciones dogmáticas y conceptuales al momento de abordar uno de los grandes temas centrales de la experiencia jurídica contemporánea, así como para ampliar las perspectivas de análisis a otras ciencias sociales.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 1. *El siglo XIX*

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de agosto de 1824 se preveía el establecimiento de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales estatales (artículo 18). La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 dispuso que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito (artículo 123). La ley de 20 de mayo de 1826 determinó que los tribunales de circuito serían colegiados, pues se integrarían por un juez letrado y dos asociados; sin embargo, la ley del 30 de enero de 1857, estableció que dichos tribunales de circuito serían unitarios.<sup>3</sup>

En términos generales, se puede afirmar que esta estructura del Poder Judicial de la Federación es sustancialmente la que está vigente, con tres

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 94 y 95.

<sup>3</sup> *Cfr.* Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, Imprenta de Comercio de Nabor Chávez, México, 1874, p. 496.

importantes modificaciones: la creación de los tribunales colegiados de circuito, en 1950, la introducción del Consejo de la Judicatura Federal, en 1994, y el establecimiento del Tribunal Electoral, en 1996. A partir de 1950, los anteriores tribunales de circuito, que ya funcionaban en forma unitaria, se denominaron oficialmente tribunales unitarios de circuito.

No es posible desconocer la influencia que pudo tener el derecho estadounidense —tanto la Constitución de 1787 como la ley orgánica de 1789— en la organización judicial federal prevista en la Constitución Federal mexicana de 1824,<sup>4</sup> aunque quizá dicha influencia no haya ido más allá de los nombres de nuestros tribunales federales, los cuales recogieron en mayor medida la experiencia de la organización judicial virreinal, y tuvieron que enfrentar una realidad histórica y cultural muy diferente a la de los tribunales federales estadounidenses.<sup>5</sup>

En términos generales, en la Constitución de 1824 se atribuía a la Corte Suprema el conocimiento de las controversias entre los estados, los conflictos sobre contratos celebrados por el gobierno federal, las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados y entre tribunales estatales, así como los procesos penales previstos en la Constitución contra el presidente de la República, los diputados y senadores, los gobernadores y los secretarios de despacho (artículo 137).

Esa Constitución, acorde con el sistema federal norteamericano en el en que se inspiró, previó dos sistemas judiciales distintos y separados: por un lado, el Poder Judicial de la Federación, y por el otro, los poderes judiciales de los Estados. En este sentido estableció que todos los asuntos de la competencia de los tribunales de los Estados debían ser resueltos, en última instancia, por dichos tribunales, sin que en tales asuntos pudiesen tener intervención alguna los tribunales federales.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cfr. Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, pp. 15 y 16.

<sup>5</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El poder judicial en la Constitución Federal de 1824”, en Valadés, Diego, y Barceló, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*, México, UNAM, 2005, pp. 111-152.

<sup>6</sup> El artículo 160 de la Constitución disponía: “El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (del estado respectivo); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Las disposiciones de la Constitución de 1824 sobre el Poder Judicial de la Federación fueron reglamentadas por la ley del 14 de febrero de 1826, que estableció las bases para la organización de la Corte Suprema, y por la ley de 20 de mayo de 1826, que reguló a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito.<sup>7</sup>

Por decreto del 12 de mayo de 1826 se otorgaron a la Corte Suprema las atribuciones que la ley del 9 de octubre de 1812 asignaba a las Audiencias, en lo que concernía al Distrito y Territorios Federales, por lo que la Corte Suprema vino a desempeñar en estas entidades las funciones de que tenía la Audiencia virreinal de la Ciudad de México, hasta la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, ocurrida en virtud de la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios del 23 de noviembre de 1855.<sup>8</sup>

A partir de 1836 la estructura y las funciones de la Corte Suprema, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito se vieron afectados por el establecimiento y restablecimiento del régimen centralista y las sucesivas restauraciones del sistema federal, hasta que éste fue consolidado de manera definitiva en la citada Ley sobre Administración de Justicia del 23 de noviembre de 1855.<sup>9</sup>

Antes de esta última Ley, el sistema federal había sido reestablecido por el Acta Constitutiva y de Reformas promulgada el 21 de mayo de 1847, en

<sup>7</sup> Cfr. Pallares, *op. cit.*, nota 3; pp. 499-504 y 526-536; y Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. I, pp. 72-79.

<sup>8</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX*, 2a., ed., México, UNAM, 1992, p. 73, y Bremauntz, Alberto, "Antecedentes del proyecto de Ley Orgánica y puntos de vista generales", en *Anales de Jurisprudencia*, año XIX, t. LXXVIII, julio-agosto-diciembre de 1953, p. 10. La Ley de 1855 fue promulgada por el presidente interino Juan N. Álvarez, a propuesta de Benito Juárez, entonces ministro de Justicia, por lo que también es conocida como Ley Juárez. Esta ley no sólo reorganizó los tribunales federales y del Distrito y Territorios Federales sobre la base del sistema federal, sino que tuvo el gran valor de suprimir los numerosos fueros que todavía existían y que eran evidentemente contrarios al principio de la igualdad ante la ley. Sólo dejó subsistentes los tribunales militares y eclesiásticos, pero limitó su competencia a las materias estrictamente militar y eclesiástica. Los tribunales eclesiásticos no subsistieron a la Constitución Política de 1857. Cfr. Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2a., ed., México, Oxford University Press, 2002, p. 412.

<sup>9</sup> Para un análisis de la creación y desarrollo de la Suprema Corte hasta antes de la Constitución Política de 1857, véase Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1986.

la que se introdujo por primera vez, en el ámbito nacional, el juicio de amparo, conforme al proyecto propuesto por Mariano Otero.<sup>10</sup>

La Constitución del 5 de febrero de 1857 reguló los mismos órganos del Poder Judicial de la Federación, con la variante de que invirtió el nombre del máximo tribunal federal, al cual denominó Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el nombre que conserva en nuestros días. El artículo 97 de dicha Constitución enumeró los asuntos de la competencia de los tribunales federales, en general: a) las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales; b) las que versen sobre derecho marítimo; c) aquellas en las que la Federación fuese parte; d) las que se susciten entre estados; e) las concernientes a los agentes diplomáticos o consulares, y f) las suscitadas a consecuencia de tratados internacionales.

El conocimiento y la resolución de las controversias entre las entidades federativas y de las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados y entre éstos entre sí, fueron atribuidos directamente a la Suprema Corte de Justicia (artículos 98 y 99). En los demás casos, la Suprema Corte intervenía como tribunal de apelación o de última instancia, según los grados previstos en las leyes orgánicas.

En los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 se reguló el juicio de amparo, que ejercería una influencia fundamental en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, así como en los poderes judiciales de los estados. El artículo 101 enunciaba la competencia de los tribunales federales en esta materia, en idénticos términos a como lo hace el actual artículo 103 de la Constitución de 1917. La doctrina solía denominar extraordinaria a la competencia en materia de amparo, y ordinaria a la competencia en las demás materias (la prevista en el artículo 97).

En rigor, esta clasificación no dejaba de ser muy relativa, pues el desarrollo del juicio de amparo desde la segunda mitad del siglo XIX, trajo como consecuencia que los tribunales federales conocieran del juicio de amparo en mayor medida que de todos los demás asuntos. Si se tomara como criterio de clasificación la frecuencia o el número de los asuntos, o la clase de asuntos de los que los tribunales federales conocían normalmente, habría que invertir los términos, pues la llamada competencia ordinaria era

<sup>10</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Acta constitutiva y de reformas de 1847*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997; y Cabrera Acevedo, Lucio, *150 años del Acta de Reformas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.

la menos requerida en la práctica, al contrario de lo que ocurría con la denominada extraordinaria.

Las funciones originales del juicio de amparo se referían fundamentalmente a la protección de los derechos humanos en contra de actos de autoridad y al control de la constitucionalidad de las leyes.<sup>11</sup>

En la Constitución de 1857 se advierte una tendencia a darle mayor relevancia política a la Suprema Corte. Así, entre otras cosas, se preveía que los once ministros debían ser electos en forma indirecta, conforme a las disposiciones de la ley electoral (artículo 92); se atribuían a la Suprema Corte funciones de jurado de sentencia, para los casos de enjuiciamiento de altos funcionarios por delitos oficiales, los cuales deberían ser acusados por la Cámara de Diputados, actuando como jurado de acusación (artículo 105), y, en fin, se asignaba la suplencia en los casos de faltas temporales o absolutas del presidente de la República, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 79).

Si bien la Suprema Corte de Justicia tuvo en un principio, particularmente durante los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada, una participación importante en la búsqueda del equilibrio de los poderes federales, la tendencia posterior estuvo marcada por su marginación del juego político y su sometimiento al Ejecutivo, sobre todo durante el porfiriato. Así, desde la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 105 de la Constitución, la Corte dejó de tener las atribuciones de jurado de sentencia, las cuales fueron trasladadas a la Cámara de Senadores, introducida en la Constitución en la misma fecha. El 3 de octubre de 1882 se promulgó la reforma al artículo 79, para retirar la suplencia del presidente de la República al presidente de la Corte y atribuírsela al presidente del Senado. Y aunque formalmente haya subsistido el sistema de elección indirecta a favor de los ministros, fue la voluntad del presidente de la República la que, dadas las circunstancias de la época, decidió, en definitiva, sobre el nombramiento de aquéllos.

A partir de la resolución que dictó el 29 de abril de 1869 la Suprema Corte de Justicia en la que consideró inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía expresamente la procedencia del

<sup>11</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 621.

amparo en contra de resoluciones judiciales,<sup>12</sup> se incrementó en forma considerable el número de amparos (de los que conocían en primera instancia los jueces de distrito y en segunda instancia, a través de la revisión de oficio, la Suprema Corte) y se inició el proceso de centralización de la administración de justicia, al admitirse la posibilidad de que cualquier sentencia definitiva pronunciada por los tribunales estatales o federales pudiera ser revisada, a través del amparo, por los jueces de distrito y por la Suprema Corte de Justicia. De este modo, todos los asuntos de la competencia de los tribunales locales podían ser sometidos a la revisión final del máximo tribunal federal. La resolución de 1869 de la Suprema Corte, introdujo una nueva función del amparo, la del *amparo judicial* con características similares al *recurso de casación*;<sup>13</sup> y modificó sustancialmente las relaciones entre el Poder Judicial de la Federación y los tribunales de los estados, al superar la separación entre ambos sistemas judiciales prevista en el artículo 160 de la Constitución Federal de 1824, precepto que no reprodujo la Constitución de 1857.

## 2. El siglo XX

Durante el siglo XX las más relevantes reformas al Poder Judicial de la Federación son las que se derivaron de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, así como las modificaciones hechas a la propia Constitución, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934, 19 de febrero de 1951, 25 de octubre de 1967, 10 de agosto de 1987 y 31 de diciembre de 1994.

En la Constitución Política de 1917 se pretendió fortalecer la independencia del Poder Judicial de la Federación frente al Poder Ejecutivo Fede-

<sup>12</sup> En la resolución de 29 de abril de 1869, la Suprema Corte de Justicia revocó el auto dictado el 27 de marzo de 1869 por el juez de distrito en el estado de Sinaloa, en el que desechó la demanda de amparo interpuesta por Miguel Vega en contra de la resolución del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, que lo había suspendido en el ejercicio de su profesión de abogado. El desechamiento de la demanda se había basado en lo que disponía el artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869, el cual expresaba: "No es admisible el amparo en los negocios judiciales". Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 364-367.

<sup>13</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano", en *op. cit.*, nota 11, pp. 249-260.

ral. Así, se estableció que los 11 ministros de la Corte, la cual funcionaba sólo en Pleno, debían ser electos por el Congreso de la Unión, funcionando como colegio electoral, dentro de los candidatos propuestos por las legislaturas de los estados (artículo 96); se consagró la inamovilidad de los ministros, los cuales, salvo un periodo de prueba que concluía en 1923, no podían ser destituidos sino mediante un juicio de responsabilidad (artículo 94); se facultó a la Suprema Corte para que nombrara a algunos de los miembros del Poder Judicial federal o algún comisionado especial, “únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal” (artículo 97, tercer párrafo); se regularon con mayor precisión las bases del juicio de amparo en el artículo 107 constitucional y, en fin, se suprimió la Secretaría de Justicia, la cual había sido considerada como el instrumento administrativo del Ejecutivo para someter al Poder Judicial.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, el Congreso Constituyente de 1916-1917 estableció los fundamentos para distinguir dos tipos de procedimientos: el amparo directo y el indirecto. Las bases para esta distinción fueron las ideas que expresó Emilio Rabasa en 1906 sobre la diversa naturaleza del amparo, como juicio y como recurso. Para este distinguido constitucionalista el amparo tenía carácter de juicio cuando se reclamaba la violación de cualquier artículo de la Constitución de 1857 que no fuera el 14, pues en este caso se inicia el ejercicio de una nueva acción para reclamar la satisfacción del derecho del derecho violado por el acto de autoridad; y de recurso, cuando el amparo se interponía contra “una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de la ley...”<sup>14</sup>

Para decirlo más brevemente, cuando en el amparo se reclamara la protección de los derechos humanos en contra de actos de autoridad (distintos de las sentencias o resoluciones judiciales) o se impugnaran leyes por considerarlas inconstitucionales, se estaba frente a un verdadero juicio; en cambio, cuando sólo se impugnaran sentencias o resolucio-

<sup>14</sup> Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional* (aparecido originalmente en 1906), publicado conjuntamente con *El juicio constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 97-102.



nes judiciales, por considerarlas ilegales, el amparo funcionaba como un recurso.<sup>15</sup>

En el texto original del artículo 107 de la Constitución el amparo directo (contra sentencias) tenía su fundamento en las fracciones III a VIII, y el amparo indirecto (contra leyes o actos de autoridad que no sean sentencias), en la fracción IX. El adjetivo directo e indirecto no aparece en el precepto constitucional, sino en las leyes de amparo de 1919 y 1935, esta última todavía en vigor, aunque con numerosas reformas. Es probable que estos calificativos obedecieran al hecho de que entonces el amparo contra sentencias era un procedimiento de una sola instancia que se interponía directamente ante la Suprema Corte de Justicia, la cual emitía la sentencia, que tenía carácter inimpugnable; mientras que el amparo contra leyes o actos de autoridad que no fueran sentencias, era un procedimiento de dos instancias, que se iniciaba ante el juez de distrito, pero que se podía continuar ante la Suprema Corte si se interponía el recurso de revisión, por lo que de este amparo la Suprema Corte conocía en forma indirecta, sólo si se interponía dicho recurso.

Otras innovaciones que introdujo la Constitución de 1917 fueron la previsión de que las sesiones de la Suprema Corte se debían llevar a cabo, por regla general, en audiencias públicas (artículo 94); la exigencia del título profesional de “abogado” para poder ser electo ministro de la Corte (artículo 95, fracción III); la aceptación expresa del amparo judicial (artículo 107, fracciones II a VIII) y la regulación de la responsabilidad de la autoridad demandada que no cumpla con la resolución que ordene la suspensión del acto reclamado o que desobedezca las sentencias de amparo (artículo 107, fracciones X y XI).

Algunas de las reformas a la Constitución Política de 1917 afectaron la estructura del Poder Judicial de la Federación. Así, con la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 se dividió la Suprema Corte en tres salas, de cinco ministros cada una, en función de la materia de competencia; por tanto, el número de ministros se elevó de once a dieciséis. La reforma constitucional publicada el 15 de diciembre de 1934 introdujo la Cuarta Sala, por lo que aumentó el número de ministros a veintiuno. Y, por

<sup>15</sup> Para un análisis más amplio de esta distinción, véase Fix-Zamudio, “Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo” y “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, ambos en *op. cit.*, nota 11, pp. 121-141 y 260-268, respectivamente.

último, la reforma constitucional publicada el 19 de febrero de 1951 introdujo cinco ministros supernumerarios, que formarían la Sala Auxiliar, por lo que el número de ministros, incluyendo a los supernumerarios, quedó en veintiséis.

Por otro lado, la citada reforma publicada en 20 de agosto de 1928 modificó también el artículo 96 para atribuir al presidente de la República la facultad de nombrar de los ministros de la Corte (que debía someter a la aprobación del Senado), con lo cual se contradujo cabalmente el consenso que había predominado en el Congreso Constituyente de 1916-1917 de conferir plena independencia al Poder Judicial y de no atribuir el nombramiento de los ministros al presidente de la República.

En virtud de la reforma constitucional promulgada el 30 de diciembre de 1950, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de febrero de 1951, se crearon los tribunales colegiados de circuito, con competencia para conocer de juicios de amparo directo (en contra de sentencias definitivas), con la finalidad de auxiliar las tareas de la Suprema Corte de Justicia. Hasta antes de la entrada en vigor de esta reforma, los juicios de amparo directo eran de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma permitió distribuir el conocimiento de este tipo de juicios de amparo entre la Suprema Corte (cuando el quejoso alegara que se cometieron violaciones de fondo o *in iudicando*) y los tribunales colegiados de circuito (cuando se invocaran violaciones de procedimiento o *in procedendo*). Los criterios de distribución no fueron muy afortunados, pues con frecuencia los quejosos invocaban ambos tipos de violaciones, con lo que prolongaban más la duración de los juicios de amparo, los cuales finalmente llegaban al conocimiento de la Suprema Corte.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1967, tuvo como finalidad igualmente reducir el rezago del máximo tribunal federal. La reforma sustituyó los criterios establecidos inicialmente para la distribución de la competencia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito, por criterios objetivos de basados en la competencia por cuantía o por materia. En la misma reforma se facultó a la Suprema Corte de Justicia para establecer jurisprudencia no sólo sobre leyes federales, sino también sobre leyes locales; y se extendió la facultad para crear jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito.

La reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 también persiguió abatir el rezago, pero esta vez la modificación fue más radical: se

buscó transformar a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional,<sup>16</sup> por lo que se limitó su competencia en materia de amparo a conocer de los recursos de revisión en los juicios de amparo indirecto en los que se impugnen leyes, tratados internacionales y reglamentos por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; y a los recursos de de revisión en los juicios de amparo indirecto en los que se controvierta el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación.

La competencia para conocer de los juicios de amparo directo se atribuyó exclusivamente a los tribunales colegiados de circuito, aunque se reservó a la Suprema Corte de Justicia la facultad para atraer a su conocimiento aquellos juicios de amparo directo que “por sus características especiales así lo ameriten” (artículo 107, fracción V, párrafo último). Esta reforma convirtió a los tribunales colegiados de circuito en los órganos competentes para conocer de todos los juicios de amparo directo. En contra de las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de circuito en los juicios de amparo directo, se previó que sólo procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia cuando tales sentencias decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en cuyo caso la decisión del recurso se debe limitar a las cuestiones propiamente constitucionales.

La misma reforma de 1987 facultó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para determinar el número, la división en circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los tribunales de circuito y de los juzgados de circuito. También le otorgó atribuciones para emitir acuerdos generales con el fin lograr, mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho (artículo 94, párrafos quinto y sexto).

Entre las principales modificaciones introducidas con la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, podemos destacar las siguientes: a) se creó el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano responsable de conducir la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia

<sup>16</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, pp. 345-390.

de la Nación” (artículo 100, primer párrafo); b) se redujo el número de ministros de 26 a 11, que era el previsto originalmente en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, con la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo se ocuparía de cuestiones de constitucionalidad y ya no de legalidad (artículo 94, párrafo segundo); c) se consolidó la función de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, al ampliar los tipos de controversias constitucionales de las que podía conocer conforme al artículo 105 y al introducirse las acciones de inconstitucionalidad en el propio artículo 105, cuyo conocimiento también se atribuyó a la Suprema Corte; d) se modificó el sistema de nombramiento de los ministros, los cuales ahora son designados por el Senado, dentro de la terna presentada por el presidente de la República (artículos 89, fracción XVIII, y 96), y e) se transfirieron al Consejo de la Judicatura Federal las facultades que tenía el Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, la división en circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los tribunales de circuito y de los juzgados de circuito (artículo 94, párrafo quinto).

Por último, es pertinente advertir que las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 no establecieron reglas específicas para los poderes judiciales de los estados de la República y del Distrito Federal. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987 que se adicionó el artículo 116 de la Constitución para establecer en su fracción III las bases conforme a las cuales las constituciones y leyes locales deben regular a los poderes judiciales estatales. De esas bases, la que resulta de mayor relevancia es la contenida en el párrafo tercero, que prevé que los magistrados locales que sean ratificados en sus cargos adquieren la inamovilidad, pues sólo podrán ser privados de sus puestos a través de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que establezcan las leyes estatales. La interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho de este precepto constitucional se ha orientado normalmente a asegurar la inamovilidad de los magistrados y, por tanto, a fortalecer la independencia de los poderes judiciales locales.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, octubre de 2000, pp. 11-34, se publican las principales tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte sobre este tema. Entre esas tesis podemos destacar las que llevan los rubros: “Magistrados de los poderes judiciales de los estados. Bases a las que se encuentra sujeto

Bases similares a las de los poderes judiciales estatales fueron establecidas para el Poder Judicial del Distrito Federal, primero en el artículo 73, fracción VI, base 6a. y, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, en el artículo 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política.

### III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES ORGÁNICAS

Las bases del Poder Judicial de la Federación se encuentran contenidas en los artículos 94 a 107 de la Constitución, con exclusión del artículo 102. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 reglamenta esas bases.

Los fundamentos del Ministerio Público Federal, aparte de lo dispuesto por el artículo 21, se hallan previstos en el artículo 102, apartado A.; y los del Ministerio Público del Distrito Federal, en el artículo 122, apartado D. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 2002, y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de 1996, se encargan de regular, respectivamente, estas bases.

Las bases del Poder Judicial del Distrito Federal y de los Poderes Judiciales de los Estados se encuentran contenidas en los artículos 122, apartado C, base cuarta, y 116, fracción III, de la Constitución, respectivamente. Cada uno de ellos cuenta con su respectiva Ley Orgánica.

el principio de ratificación de aquéllos conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal”; “magistrados de los poderes judiciales de los estados. La seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo lo obtienen desde el inicio de su desempeño y no hasta que se logra la inamovilidad judicial, aunque con la condición de que se lleguen a distinguir por su diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable”; “Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados. antes de concluir el periodo por el que fueron nombrados, debe emitirse un dictamen de evaluación por el órgano u órganos competentes en el que se precisen las causas por las que se considera que deben o no ser reelectos”; “Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados. Si al concluir el periodo por el que fueron nombrados no se designa en su lugar a otro y transcurre el periodo necesario para alcanzar la inamovilidad, sin un dictamen valorativo en el que se funde y motive la causa de su no reelección, debe entenderse que además de haber sido reelectos tácitamente, alcanzaron esa prerrogativa constitucional (interpretación de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). “Poderes judiciales de los estados. Criterios que la Suprema Corte ha establecido sobre su situación conforme a la interpretación de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal”.

Los tribunales del trabajo tienen su fundamento en el artículo 123, apartado A, fracción XX; y apartado B, fracción XII. Las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje tienen su regulación en la Ley Federal del Trabajo de 1969, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

Los tribunales administrativos tienen sus bases constitucionales en los artículos 73, fracción XXIX-H, y 116, fracción IV; y su regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 1995 y en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del mismo año.

Los tribunales agrarios tienen su sustento en la fracción XIX del artículo 27 constitucional; y su regulación en la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios de 1992.

Por último, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene sus bases en los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución, y su regulación en la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LOS PODERES JUDICIALES

##### 1. *Poder Judicial de la Federación*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 94 de la Constitución, los órganos del Poder Judicial de la Federación son: a) la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) el Tribunal Electoral; c) los tribunales colegiados de circuito; d) los tribunales unitarios de circuito, y e) los juzgados de distrito.

##### A. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Suprema Corte se compone de 11 ministros numerarios y funciona en Pleno o en salas. El Pleno se integra por los 11 ministros, pero basta la presencia de siete de ellos para que pueda funcionar, salvo cuando conozca de controversias constitucionales en las que la sentencia pueda declarar la invalidez de una ley u otra disposición jurídica general, o de acciones de inconstitucionalidad, pues en estos supuestos el *quorum* es de ocho ministros (artículo 4o. de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Como consecuencia de la reducción del número de ministros prevista en la reforma constitucional de 1994, actualmente la Suprema Corte de

Justicia se integra por dos salas: la Primera Sala, que conoce de las materias penal y civil, y la Segunda, de asuntos administrativos y del trabajo.<sup>18</sup> Cada una de dos salas se compone de cinco ministros; pero basta la presencia de cuatro para que puedan funcionar (artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los sucesivos LOPJF).

Cada cuatro años el Pleno elige, de entre los ministros, al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual no puede ser reelecto (artículo 12 de la LOPJF). El presidente de la Suprema Corte, que obviamente no integra ninguna de las salas, tiene, entre otras atribuciones, las de dirigir los debates en las sesiones del Pleno; representar a la Suprema Corte de Justicia en los actos oficiales; llevar la correspondencia oficial y tramitar todos los asuntos de la competencia del Pleno (artículo 14 de la LOPJF).

1. Entre las funciones del Pleno que no tienen carácter jurisdiccional en sentido estricto, podemos señalar que le corresponde emitir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que competa conocer a la Suprema Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en su despacho, aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia (artículos 94, párrafo séptimo, de la Constitución; y 11, fracciones IV y VI de la LOPJF). Asimismo, el Pleno está facultado para dictar acuerdos generales a fin de remitir a las salas, para su resolución, los asuntos de su competencia. Cuando las salas estimen que existen motivos razonables para que alguno de estos asuntos los resuelva el Pleno, los harán de su conocimiento para que éste determine lo que corresponda (artículo 11, fracción V, de la LOPJF).

2. Dentro de las funciones propiamente jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia destaca la concerniente al control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia desempeña esta función a través del conocimiento y la resolución de los procesos sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como de los recursos de revisión en los amparos en los

<sup>18</sup> Acuerdo 1/1995 del Tribunal Pleno, de 7 de febrero de 1995 (*Diario Oficial de la Federación* del 13 de febrero de 1995 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. I, marzo de 1995, p. 71). La división de la Suprema Corte de Justicia en dos salas fue confirmada por el artículo 15 de la LOPJF publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995, que es la que está vigente.

que controvierta sobre la constitucionalidad de una ley, un tratado o un reglamento.

3. Las llamadas controversias constitucionales se encuentran previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución, y son aquellas que pueden surgir entre los diversos poderes de un mismo nivel de gobierno o entidad (Federación, estado o Distrito Federal), y entre las propias entidades entre sí (incluidos en ellas, los municipios). La solución de estas controversias tiene por objeto preservar los límites que la Constitución establece para el ejercicio de las facultades que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales. Cuando las controversias constitucionales versen sobre disposiciones generales de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, y la sentencia declare la inconstitucionalidad de tales disposiciones, la misma tendrá efectos generales si fue aprobada por una mayoría de, cuando menos, ocho votos.

4. Las acciones de inconstitucionalidad tienen como finalidad impugnar la contradicción que pueda existir entre las leyes y los tratados, por un lado, y la Constitución Federal, por el otro; y se otorgan a los miembros que representen cuando menos el 33% de los propios órganos legislativos que hayan aprobado la ley o el tratado impugnado, así como al Procurador General de la República. En caso de que la Suprema Corte considere fundada la acción de inconstitucionalidad, la sentencia (que deberá ser aprobada cuando menos por ocho ministros) declarará la invalidez de las leyes o los tratados impugnados (artículo 105, fracción II, de la Constitución).

5. Por último, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ejerce esta función de control constitucional también cuando conoce de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en los juicios de amparo indirecto, en las dos siguientes hipótesis: a) cuando en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, y subsista el problema de constitucionalidad en el recurso, y b) cuando la cuestión planteada en el recurso de revisión implique el posible ejercicio, por parte de la autoridad federal, de facultades reservadas a las autoridades estatales, o por éstas de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los términos previstos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (artículo 10, fracción II, de la LOPJF).

6. El Pleno también ejerce esta función cuando conoce del recurso de revisión que excepcionalmente puede interponerse en contra de las senten-



cias dictadas por los tribunales colegiados de circuito, en los juicios de amparo directo, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (artículo 10, fracción III, de la LOPJF).

7. Las salas de la Suprema Corte de Justicia ejercen la función de control constitucional en los mismos supuestos del recurso de revisión en los juicios de amparo indirecto que hemos señalado para el Pleno en el numeral 5, pero en relación exclusivamente con la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los ejecutivos de los estados, dentro de las materias que compete conocer a cada una de ellas (artículo 21, fracción II, inciso a, de la LOPJF).

8. Además de estas hipótesis en las que las salas conocen del recurso de revisión, el citado artículo 21, fracción III, inciso a, agrega aquella en la que dicho recurso se interponga en contra de una sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito, en un juicio de amparo directo, cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el presidente de la República o de reglamentos expedidos por el gobernador de un estado o del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución en estas materias, se haya decidido o se haya omitido decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional.

9. A diferencia de lo que ocurre con las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que pueden tener efectos generales si son aprobadas por una mayoría de votos de cuando menos ocho ministros, la sentencias dictadas en los recursos de revisión en el amparo tienen efectos limitados exclusivamente al caso particular planteado en el amparo (principio de la relatividad de las sentencias, también llamado “fórmula Otero”).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> El artículo 107, fracción II, recoge este principio en los siguientes términos: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. A este principio se le llama *fórmula Otero*, porque fue propuesto en términos muy similares por Mariano Otero en el proyecto de la minoría, que se convirtió en el *Acta de reformas* de 1847 a la Constitución Política de 1824. Este principio ha sido cuestionado por la doctrina. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, en *op. cit.*, nota 11.

### *B. Tribunales colegiados de circuito*

Los tribunales colegiados de circuito se integran por tres magistrados. De acuerdo con lo que hemos expuesto, estos tribunales son competentes para conocer tanto de los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de sentencias definitivas o laudos y en contra de resoluciones que pongan fin al juicio, como de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en los juicios de amparo indirecto, con exclusión de las hipótesis de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 107, fracciones V y VIII, último párrafo, de la Constitución; y 37 de la LOPJF).

Los tribunales colegiados pueden tener competencia especializada por materia (penal, administrativa, civil o laboral),<sup>20</sup> pero también pueden tener competencia para conocer de todas esas materias (artículos 38 y 39 de la LOPJF).

Al igual que la Suprema Corte, los tribunales colegiados conocen de otros recursos que se hacen valer en el juicio de amparo (revisión, queja, reclamación).

### *C. Tribunales unitarios de circuito*

Como su nombre lo indica, estos tribunales se integran por un solo magistrado. A diferencia de los órganos que hasta ahora hemos estudiado, los tribunales unitarios originalmente no conocían de juicios de amparo, sino de manera fundamental de los recursos de apelación y denegada apelación que se interpusieran en contra de las resoluciones dictadas por los jueces de distrito, en los juicios civiles, mercantiles y penales de carácter federal, de los cuales siguen conociendo actualmente (artículo 29, fracción II, de la LOPJF).

Sin embargo, el artículo 29, fracción I, de la LOPJF faculta a los tribunales unitarios de circuito para conocer de “los juicios de amparo promovidos en contra de actos de otros tribunales unitarios, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo promovidos ante juez de distrito”. Se

<sup>20</sup> Como sucede en los circuitos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto, Séptimo, Décimo Cuarto, Décimo Séptimo, Décimo Noveno y Vigésimo Primero.

trata de juicios de amparo indirecto de los que normalmente deben conocer los jueces de distrito, pero como en este supuesto la autoridad responsable es un tribunal unitario de circuito, órgano de superior jerarquía a los jueces de distrito, se atribuye su conocimiento a otro tribunal unitario de circuito.

Por último, cabe señalar que el artículo 31 de LOPJF prevé la posibilidad de que se establezcan tribunales unitarios con competencia especializada (civil, penal, etcétera), como ya ha venido ocurriendo en el Primer Circuito.

#### *D. Juzgados de distrito*

Los juzgados de distrito tienen como titular a un juez. La competencia de los juzgados de distrito es muy amplia, ya que incluye, por un lado, el conocimiento y la resolución de todos los juicios de amparo indirecto; y por el otro, el de los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal (artículos 48 y 50 a 55 de la LOPJF).

En todo caso, los juzgados de distrito actúan como juzgadores de primera instancia. Ya hemos visto que en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo indirecto procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuando se controvierte la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento o la invasión de facultades de las autoridades federales o locales; y en los demás casos, ante los tribunales colegiados de circuito, salvo la facultad de atracción que conserva la Suprema Corte de Justicia; y, asimismo, que en contra de las sentencias pronunciadas en los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal, procede normalmente el recurso de apelación ante los tribunales unitarios de circuito.

También los juzgados de distrito pueden tener competencia especializada por materia (penal, administrativa, de trabajo y civil), como sucede en el Primer, el Segundo y el Tercer Circuitos. Fuera de estos casos, y de aquellos que expresamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, los juzgados de distrito conocen de todas las materias (artículo 48 de la LOPJF).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Sobre los órganos del Poder Judicial de la Federación que se han analizado, Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 154-202, y Carranco Zúñiga, Joel, *El Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, pp. 155-209.

### *E. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Este Tribunal fue establecido por la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996. En 1988 se había creado el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), con el que se inició el control jurisdiccional de los procedimientos electorales, aunque con facultades todavía muy limitadas. En 1990 se estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), como autoridad administrativa encargada de la organización de las elecciones federales, en sustitución de la Comisión Federal Electoral, y se amplió la competencia del Tribunal, al que se llamó Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Tanto el Tribunal de lo Contencioso Electoral como el Tribunal Federal Electoral no formaron parte del Poder Judicial de la Federación.

Con la reforma constitucional de 1996, que fue acordada por el consenso de los partidos políticos, se consolidó la autonomía del IFE, y se creó, en sustitución del TRIFE, al Tribunal Electoral como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación” (artículo 99, primer párrafo de la Constitución). El carácter de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral lo tiene este tribunal, con la salvedad de las atribuciones que corresponden a la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, a través de las cuales se puede controvertir la constitucionalidad de las leyes electorales.

El Tribunal Electoral funciona a través de una Sala Superior, integrada por siete magistrados, y de cinco salas regionales, compuestas cada una de tres magistrados. Los magistrados de la Sala Superior eligen, dentro de ellos, al presidente del Tribunal, quien ejerce el cargo por cuatro años y tiene funciones similares a las del presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículos 99, párrafos segundo y tercero, de la Constitución, y 185, 187, 190, 191 y 192 de la LOPJF).

La Sala Superior y las salas regionales conocen de los juicios y medios de impugnación que se enuncian en el artículo 99 de la Constitución y se regulan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con la distribución de competencias previstas en la LOPJF (artículos 186, 189 y 195).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial, véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, McGraw-Hill, México, 1997; Melgar Adalid, Mario, *La*

## 2. Poder Judicial del Distrito Federal

De acuerdo con el artículo 122, quinto párrafo, de la Constitución Política, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función “judicial” en el Distrito Federal. En sentido estricto, el Consejo de Judicatura no ejerce regularmente función jurisdiccional, sino que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Distrito Federal, en términos muy similares a como lo hace el Consejo de la Judicatura Federal respecto del Poder Judicial de la Federación. La única función del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que se asemeja a la jurisdicción es la que ejerce para conocer y resolver de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos de dicho Poder, por actos u omisiones que puedan implicar faltas disciplinarias u oficiales; procedimientos que pueden concluir con la imposición de una sanción disciplinaria al servidor público responsable (artículo 201, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en lo sucesivo LOTSJDF).

Además del Tribunal Superior de Justicia, la LOTSJDF regula los siguientes juzgadores: a) los juzgados de lo civil; b) los juzgados de lo penal; c) los juzgados de lo familiar; d) los juzgados del arrendamiento inmobiliario, y e) los juzgados de paz (artículo 2o.). Vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos órganos.

### A. Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia funciona en Pleno y en salas (artículo 27, de LOTSJDF).<sup>23</sup> El Pleno se compone por los 70 magistrados que integran el Tribunal y tiene, entre otras facultades, la de resolver las con-

*justicia electoral*, UNAM, México, 1999; Orozco Henríquez, J. Jesús, *La justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, 1999; del mismo autor, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11 de 1998, pp. 39-56; y autores varios, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

<sup>23</sup> Los artículos que se citen en lo sucesivo dentro de los apartados IV.2.A y IV.2.B, sin que se indique su fuente, corresponden a la LOTSJDF.

tradiciones de criterios generales sustentados por las salas y los magistrados, así como “expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus propias funciones y de las relativas a la función jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Servicio Médico Forense y de los órganos judiciales” (artículo 32, fracciones III y V). El presidente del Tribunal, que es electo por el Pleno para un periodo de cuatro años y no puede ser reelecto, no integra sala y tiene, entre otras funciones, las de representar al tribunal en los actos oficiales, presidir las sesiones y dirigir los debates del Pleno, así como tramitar todos los asuntos del Pleno hasta ponerlos en estado de resolución (artículos 33, 36, fracción I, y 37, fracciones I, III y V).

Los restantes 69 magistrados integran las 23 salas del Tribunal, cada una de las cuales se forma por tres magistrados. La competencia de las salas se encuentra especializada en tres materias: civil (diez salas), penal (nueve) y familiar (cuatro) (artículo 38).

En la LOTSJDF se prevé que los magistrados pueden actuar en forma unitaria o colegiada. Los magistrados pueden resolver en forma unitaria los recursos de apelación que se interpongan en contra de autos y sentencias interlocutorias que no pongan fin a la instancia; y deben actuar en forma colegiada, con los tres magistrados que integran la sala, para resolver los recursos de apelación que se promuevan en contra de sentencias definitivas y demás resoluciones que pongan fin a la instancia (artículos 43, 44 y 45, párrafo final). Esta forma de distribución de la competencia entre magistrados unitarios y salas colegiadas ya había sido prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango del 13 de diciembre de 1947, cuyo Tribunal Superior de Justicia funciona en salas unitarias, integradas por un solo magistrado, que conocen de apelaciones en contra de autos y sentencias interlocutorias, y en salas colegiadas, compuestas por tres magistrados (de los mismos que individualmente forman las salas unitarias), y que conocen de las apelaciones en contra de las sentencias definitivas.

### *B. Juzgados del Poder Judicial del Distrito Federal*

La competencia de los juzgados del Poder Judicial del Distrito Federal, todos ellos de composición unipersonal, se encuentra prevista en la LOTSJDF, de la siguiente manera.

1. Los juzgados de lo civil conocen de juicios sobre la propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles, cuando el valor de éstos sea mayor de 60 mil pesos, y de los demás juicios sobre cuestiones patrimoniales cuya cuantía exceda de 20 mil pesos, siempre que estos últimos no sean de la competencia de los juzgados de lo familiar o del arrendamiento inmobiliario. Estas cantidades se deben actualizar cada año, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor que el Banco de México determine. En el año 2005, el Consejo de la Judicatura fijó estas cantidades en \$197,681.00 para los juicios que versen sobre la propiedad y demás derechos reales, y \$65,894.00 para los demás juicios civiles patrimoniales.<sup>24</sup> Los juzgados de lo civil también conocen de los interdictos, independientemente de su monto, y de los procedimientos de jurisdicción voluntaria que no sean de la competencia de los juzgados de lo familiar o del arrendamiento inmobiliario (artículo 50).

El decreto de reformas y adiciones a la LOTSJDF, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de mayo de 2003, suprimió los juzgados de lo concursal y los juzgados de inmatriculación judicial; y atribuyó a los juzgados de lo civil la competencia para conocer de los juicios de concurso civil y de los procedimientos de jurisdicción voluntaria sobre información de dominio o de posesión sobre inmuebles que no se encuentren previamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad, y que se siguen para obtener dicha inscripción (a la que se llama inmatriculación), de acuerdo con lo que disponen los artículos 3046 a 3049 del Código Civil vigente en el Distrito Federal (artículo 55, LOTSJDF).

La Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 2000, establece que sólo los jueces de distrito son competentes para conocer de los juicios de concursos mercantiles (artículo 17).

2. Los juzgados penales conocen de los procesos por delitos que tengan como sanción una pena privativa de la libertad que exceda de cuatro años (artículo 51, en relación con el 72, fracción I, LOTSJDF).

3. Los juzgados de lo familiar tienen competencia para conocer de los juicios y procedimientos concernientes a las relaciones familiares y al estado civil de las personas, así como de los juicios sucesorios (artículo 52).

<sup>24</sup> Acuerdo V-9/2004, del 14 de diciembre de 2004, publicado en el *Boletín Judicial* del 3 de enero de 2005.

4. Los juzgados del arrendamiento inmobiliario conocen de los juicios en los que se controvierta sobre contratos de arrendamiento de inmuebles, cualquiera que sea su destino y monto (artículo 53).

5. Los juzgados de paz en materia civil conocen de juicios sobre propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles y de los demás juicios civiles cuyo monto no exceda de las cantidades señaladas en el párrafo 1, para los juzgados de lo civil, siempre que no sean de la competencia de estos últimos ni de los juzgados de lo familiar o del arrendamiento inmobiliario (artículo 71).

6. Los juzgados de paz en materia penal tienen competencia para conocer de los procesos por delitos sancionados con penas no privativas de libertad o con pena privativa de libertad hasta de cuatro años (artículo 72).

### 3. *Poderes judiciales de los estados*

Como quedó indicado anteriormente, las bases para la organización de los poderes judiciales de los estados se encuentran establecidas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, de acuerdo con el texto de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987 y del 31 de diciembre de 1994. Estas bases, a su vez, deben orientar el contenido de las disposiciones de las constituciones estatales sobre el poder judicial y de las leyes orgánicas de éste.

Ante la falta de espacio para analizar las disposiciones constitucionales sobre el Poder Judicial de cada estado, nos limitaremos a señalar algunas de las más comunes.

#### A. *Tribunal superior estatal*

El órgano superior de los poderes judiciales estatales suele denominarse Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia.<sup>25</sup> Si bien en todos los supuestos el órgano superior es colegiado, pues se integra por varios magistrados —cuando menos tres—, su funcionamiento adopta normalmente tres modalidades: a) en Pleno, integrado por todos los magistra-

<sup>25</sup> La mayor parte de los estados utiliza el nombre de Tribunal Superior de Justicia. El nombre de Supremo Tribunal de Justicia es usado en los estados de Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.



dos, para resolver todo tipo de asuntos tanto los administrativos como los jurisdiccionales; b) en Pleno y en salas, el primero para atender las cuestiones administrativas y las segundas para resolver los asuntos jurisdiccionales (básicamente la apelación y los demás recursos en contra de las resoluciones de los juzgados de primera instancia), y c) en Pleno, para atender el gobierno y la administración del poder judicial; en salas colegiadas, para resolver los recursos en contra de las sentencias definitivas de primera instancia, y en salas unitarias, para resolver los recursos en contra de las demás resoluciones. Esta última modalidad es la que existe en el estado de Durango, en el que las cuatro salas colegiadas se integran, cada una, por tres magistrados, y los mismos doce magistrados pueden constituirse en salas unitarias para conocer de los recursos en contra de resoluciones que no sean sentencias definitivas.<sup>26</sup>

### B. *Juzgados locales*

En términos generales, los juzgados locales suelen ser de tres clases: a) los llamados de primera instancia, que son los juzgadores ordinarios de los asuntos de mayor cuantía o importancia y que pueden tener competencia especializada en asuntos penales, civiles o familiares (particularmente en las capitales de los estados y en las ciudades principales) o bien competencia en dos o más materias (“mixtos”, como se les denomina regularmente); b) los menores, que son los juzgadores con cuantía o importancia intermedia, y c) los de mínima cuantía, que reciben diversas determinaciones: de paz, locales, municipales o alcaldes (conforme a la tradición española).<sup>27</sup>

## V. COMPOSICIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS QUE NO FORMAN PARTE DEL PODER JUDICIAL

En el texto original de la Constitución de 1917 se encontraba implícito el principio de unidad de jurisdicción, conforme al cual corresponde fun-

<sup>26</sup> Ovalle Favela, José, “El Poder Judicial en los estados de la República”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 252-256.

<sup>27</sup> Sobre el tema puede verse Concha Cantú, Hugo Alejandro, y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

damentalmente al Poder Judicial el ejercicio de la función jurisdiccional. Por un lado, la Constitución establecía —como lo sigue haciendo— el principio de la división de poderes, y por el otro, atribuía el ejercicio de la función jurisdiccional al Poder Judicial Federal y a los poderes judiciales de los estados, con sólo dos salvedades: las funciones jurisdiccionales que asignó a los tribunales militares, para conocer de los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13), y a las juntas de conciliación y arbitraje, para conocer de los conflictos entre los trabajadores y los patrones (artículo 123, fracciones XX y XXI). Estos dos tipos de tribunales quedaron dentro del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la evolución posterior se ha caracterizado por la permanente creación de tribunales fuera de la organización judicial y dentro del Poder Ejecutivo: el Tribunal Fiscal de la Federación (1936), que se transformó en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de 2001; el Tribunal de Arbitraje (1938), convertido posteriormente en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (1971); el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1988), transformado en 1990 en Tribunal Federal Electoral, el cual fue sustituido en 1996 por el Tribunal Electoral, pero desde entonces ubicado dentro del Poder Judicial de la Federación; el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios (1992); los tribunales fiscales, administrativos y burocráticos de los estados, etcétera. Haremos una breve referencia a este tipo de tribunales no judiciales.

### 1. *Tribunales del trabajo*

Podemos distinguir tres clases de tribunales del trabajo: a) las juntas de conciliación y arbitraje, que son los tribunales encargados de resolver los conflictos laborales entre el capital y el trabajo sujetos al apartado A del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo; b) el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al que compete resolver los conflictos laborales de los empleados públicos sujetos al apartado B del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y c) los tribunales de conciliación y arbitraje de los estados, que deben resolver los conflictos laborales entre las autoridades estatales y municipales y sus trabajadores, de acuerdo con las leyes expedidas con base en lo dispuesto por la fracción V del artículo 116 de la Constitución federal.

### A. *Juntas de conciliación y arbitraje*

Aunque la legislación del trabajo reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional tiene carácter federal, la competencia para su aplicación se distribuye entre las autoridades federales y las estatales. Las primeras —y dentro de ellas, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje— sólo conocen de asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y a las empresas previstas en la fracción XXXI del citado apartado A, a las cuales alude también el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo (en lo sucesivo LFT). De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales, dentro de las cuales están las juntas locales de conciliación y arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con un presidente, designado por el Presidente de la República, con representantes gubernamentales nombrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida esa Secretaría. La Junta funciona en Pleno, integrado por su presidente y la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones, y en juntas especiales, que se integran con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o el representante gubernamental, presidente de la junta especial, y con los representantes de los trabajadores y de los patrones (artículos 605, 606, 607, 608, 609 y 612 de la LFT).

El Pleno de la Junta Federal conoce sólo de los conflictos que “afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta”, hipótesis de muy difícil verificación. Fuera de este supuesto, la Junta Federal ejerce su función jurisdiccional por medio de las juntas especiales, las cuales se encuentran ubicadas tanto en el Distrito Federal (con competencia por ramas y actividades), como en los estados (con competencia por razón del territorio, en todas las ramas y actividades del conocimiento de las autoridades federales, con exclusión de los conflictos colectivos) (artículos 606 y 614, fracción II, de la LFT).

Las juntas locales de conciliación y arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y la resolución de los conflictos que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las juntas locales tienen la misma integración tripartita de la federal, con la aclaración de que el Ejecutivo local es el que

designa a los representantes gubernamentales, y puede establecer una o más juntas en la entidad de que se trate (artículos 621-623 de la LFT).<sup>28</sup>

### *B. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*

Este Tribunal también funciona en Pleno, integrado por la totalidad de los magistrados, y en salas, que serán cuando menos tres, y se integrarán, cada una, por un magistrado designado por el gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado “tercer árbitro”, que será nombrado por los dos primeros y fungirá como presidente de sala (artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo subsecuente, LFTSE).

El Pleno del Tribunal es competente para conocer, entre otras cosas, de los conflictos colectivos que surjan en el Estado y los sindicatos y de los conflictos sindicales e intersindicales. A las salas corresponde conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores (artículos 124-A, fracción III, y 124-B, fracción I, de la LFTSE).

Es pertinente señalar que la Ley en cita también prevé la posibilidad de que se establezcan salas auxiliares en las capitales de los estados, con la misma integración de las salas y con competencia para conocer de los conflictos individuales, pero hasta los alegatos de las partes, sin poder emitir el laudo, el cual se atribuye al Tribunal por medio de la sala que corresponde (artículos 118, párrafo segundo, y 124-C).

Para lograr realmente la desconcentración del Tribunal, lo más adecuado sería que las salas auxiliares estuvieran facultadas para resolver los conflictos individuales. Esto es también lo más pertinente desde el punto de vista del principio de la inmediatez, ya que éste no se cumple cuando el juzgador que conoció directamente del proceso y del litigio no es el que decide sobre éste.

<sup>28</sup> Para un análisis más detallado de las juntas de conciliación y arbitraje, Buen Lozano, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1990, pp. 111-155 y 171-216.

## 2. *Tribunales administrativos*

También en esta materia existe un tribunal federal, que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, un tribunal en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como tribunales administrativos en la mayor parte de los Estados. Nos vamos a aludir solo a los dos primeros tribunales, los cuales tienen su fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-H, y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución, respectivamente.

### A. *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

De acuerdo con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en la sucesivo, LOTJFA), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”. Esto significa que es un tribunal administrativo de justicia delegada, según la terminología tradicional. El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las salas regionales (artículo 20 de la misma ley).

La Sala Superior se compone de 11 magistrados y funciona en Pleno, integrado por los 11 magistrados, aunque basta la presencia de siete para satisfacer el *quorum*; y en dos Secciones, compuestas cada una por cinco magistrados (el presidente del Tribunal no forma partes de ellas), con un *quorum* de cuatro magistrados (artículos 12 y 17 de la LOTJFA). El Pleno tiene funciones administrativas, de resolución de conflictos de competencias entre las salas regionales y conoce, además, de los juicios de nulidad que decida atraer a su conocimiento por estimar “que sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia” (artículos 16, fracción V, de la LOTJFA y 239-A, fracción I, inciso b del Código Fiscal de la Federación, en lo subsecuente, CFF).

El Pleno puede atraer a su conocimiento los juicios de la competencia de las Secciones, cuando éstas lo soliciten y el Pleno lo considere conveniente (artículos 16, fracción V, y 20 de la LOTJFA).

Las Secciones de la Sala Superior conocen de los siguientes juicios de nulidad fiscal: a) los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior previstas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, con excepción de los actos de aplicación de las cuotas

compensatorias; b) los que se inicien en contra de resoluciones fiscales que se hayan fundado o dejado de fundar en tratados o acuerdos internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, y c) los que la Sección determine atraer a su conocimiento porque “el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida” (artículos 20, fracción I, de la LOTFJFA y 239-A, fracción I, inciso a, del CFF).

La Sala Superior designa cada dos años, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, que también lo será de aquella, y no podrá ser reelecto en forma inmediata (artículo 23 de la LOTFJFA). Tiene funciones similares a las del presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 26 de la LOTFJFA).

Las salas regionales del Tribunal se integran, cada una, por tres magistrados. Para la distribución de la competencia de estas salas, el territorio nacional se divide en las regiones que determine la Sala Superior, en cada una de las cuales habrá el número de salas regionales que señale la propia Sala Superior. Los acuerdos que dicte ésta sobre esta materia deberán publicarse en el DOF. (artículos 27, 28 y 20 de la LOTFJFA).

A través de las salas regionales se ejercen normalmente las funciones jurisdiccionales del Tribunal, salvo los juicios que sean de la competencia de la Sala Superior. De este modo, las salas regionales son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los siguientes tipos de resoluciones definitivas:

1. Las propiamente fiscales (relativas a la determinación de la existencia de una obligación fiscal o su liquidación; la negativa de devolución de ingresos previstos en el CFF, indebidamente percibidos por el Estado; la imposición de multas administrativas, y las que causen cualquier otro agravo en materia fiscal).

2. Las que afecten prestaciones de seguridad social que las leyes concedan en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada, así como de los servidores públicos federales, o de sus familiares o derechohabientes, y a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social de las Fuerzas Armadas o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente, o del erario federal.

3. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.

4. Las que constituyan créditos por responsabilidades en contra de servidores públicos federales, así como en contra de particulares involucrados en dichas responsabilidades (artículos 11 y 30 de la LOTFJFA).

Las salas regionales también conocen de los juicios que promuevan las autoridades federales para demandar la anulación de resoluciones administrativas favorables a particulares (artículo 11, párrafo final, de la LOTFF).

El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000, que reformó a la LOTFJFA, otorgó a las salas regionales competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas “dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” (artículo 11, fracción XIII).

#### *B. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 1o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (en lo sucesivo LTCADF), este Tribunal es “un tribunal administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas”. Es, pues, también un tribunal de justicia delegada.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se compone de una Sala Superior, integrada por siete magistrados, y por tres salas ordinarias, de tres magistrados cada una. Cuando a juicio de la Sala Superior el servicio lo requiera, se podrán formar salas auxiliares, integradas también por tres magistrados (artículo 2o.).<sup>29</sup>

La Sala Superior elige cada dos años, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal, quien también lo será de la Sala Superior (artículos 5o. y 6o. de la LTCADF). Las funciones del presidente del Tribunal son muy similares a las del presidente de la Suprema Corte (artículo 22 de la LTCADF). La Sala Superior es competente, entre otras cosas, para fijar la jurisprudencia del Tribunal y resolver los recursos que se interpongan en contra de de las resoluciones de las salas del Tribunal (artículos 20, fracciones I y II, y 87).

<sup>29</sup> Los artículos que se citen en adelante dentro del apartado V.2.B, sin que se indique su fuente, corresponden a la LTCADF.

Las salas del Tribunal son los juzgadores de primera instancia, y son competentes para conocer, entre otros asuntos, de:

1. Los juicios promovidos en contra de los actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales.

2. Los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades.

3. Los juicios que se promuevan en contra de resoluciones definitivas en materia fiscal dictadas por la administración pública del Distrito Federal (en los mismos términos que los indicados para el Tribunal Fiscal de la Federación).

4. Los juicios interpuestos en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un plazo de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o los reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

5. Los juicios que se hagan valer en contra de lo que se llama resolución negativa *ficta* en materia fiscal, que es aquella que se presume cuando las autoridades fiscales del Distrito Federal no emitan resolución sobre la petición o solicitud del demandante, dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la última promoción de éste, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.

6. Los juicios que se promuevan en contra de lo que se denomina resolución positiva *ficta*, es decir, aquella que alguna ley presuma afirmativa a una solicitud, cuando las autoridades de la administración pública del Distrito no den respuesta dentro del plazo que prevea dicha ley, así como los juicios que se inicien en contra de la negativa de las autoridades a certificar la configuración de dicha resolución positiva *ficta*.

7. Las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

8. Los juicios que promuevan las autoridades para demandar la anulación de resoluciones fiscales favorables a personas físicas o morales y que causen lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal (artículo 23 ).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Para un estudio más amplio de los tribunales administrativos mexicanos, incluidos los de los estados, González Pérez, Jesús (con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro), *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, pp. 379 y ss., y t. II, *passim*.



### 3. *Tribunales agrarios*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 10. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA), éstos son “los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde... la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional”.

Los tribunales agrarios son: a) el Tribunal Superior Agrario, y b) los tribunales unitarios agrarios (artículo 2o. de la LOT).<sup>31</sup>

#### *A. Tribunal Superior Agrario*

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados, uno de los cuales lo preside (artículo 3o.). Es el tribunal fundamentalmente de segunda instancia, pues conoce de los recursos de revisión promovidos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios en determinados tipos de juicios agrarios (artículo 9o., fracciones I, II y III). Sin embargo, el Tribunal Superior Agrario también tiene la facultad de atraer a su conocimiento “los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten” (artículo 10).

Igualmente, el Tribunal Superior Agrario conoce de los juicios agrarios a través de los cuales se deben resolver los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como a la creación de nuevos centros de población, que se encontraban en trámite al 7 de enero de 1992, fecha en que entró en vigor la reforma al artículo 27 constitucional (artículo cuarto. transitorio, fracción II).

#### *B. Tribunales unitarios agrarios*

Los tribunales unitarios agrarios están a cargo de un magistrado. Estos tribunales ejercen su jurisdicción dentro de los límites territoriales de los distritos determinados por el Tribunal Superior Agrario, y conocen de los juicios agrarios en primera instancia. Entre dichos juicios podemos mencionar los que versan sobre: a) controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños

<sup>31</sup> En adelante, los artículos que se citen dentro de los apartados V.3.A y V.3.B, sin que se indique su fuente, corresponden a la LOT).

propietarios o sociedades o asociaciones; b) restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal; c) el reconocimiento del régimen comunal, y d) la nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación (artículo 18).<sup>32</sup>

## VI. FUNCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA JURISPRUDENCIA

En su significado original la palabra jurisprudencia hacía referencia a la ciencia o conocimiento del derecho.<sup>33</sup> Este es el significado que regularmente se otorga a la *jurisprudence* (o teoría del derecho) en la tradición del *common law*. Sin embargo, en los países de la tradición romano-germánica también se utiliza esta palabra, y seguramente con mayor frecuencia, para designar a los criterios de interpretación de la ley sostenidos por los tribunales en sus sentencias. En este último sentido utiliza esta palabra.

En México, la jurisprudencia fue reconocida con carácter de obligatoria desde 1882. Uno de los juristas más relevantes del siglo XIX, Ignacio L. Vallarta, quien fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1878 a 1882, fue el autor de la idea de crear el sistema de la jurisprudencia obligatoria. Vallarta conocía muy bien el derecho norteamericano,<sup>34</sup> pero también sabía que no podía trasplantar el precedente a México, tomando en cuenta la diversidad de las tradiciones jurídicas de ambos países.

Vallarta preparó el proyecto de Ley de Amparo que el Congreso de la Unión aprobó en 1882. En esta Ley se estableció que la jurisprudencia se formaba por los principios o criterios de interpretación de la Constitución sostenidos por la Suprema Corte de Justicia en cinco sentencias (a las se llama ejecutorias) conformes; y que dicha jurisprudencia era obligatoria

<sup>32</sup> Sobre los tribunales agrarios, García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, pp. 215-270.

<sup>33</sup> Es muy conocida la definición de Ulpiano: *iurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti adque iniusti scientia* (la jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto). Cfr. Arangio-Ruiz, Vincenzo, *Instituciones de derecho romano*, Buenos Aires, Desalma, 1986, p. 25.

<sup>34</sup> Así lo confirma una de sus obras fundamentales, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980.

para los jueces de Distrito. Las sentencias eran dictadas en los juicios de amparo de los que conocía en segundo grado la Suprema Corte.<sup>35</sup>

Con la salvedad del Código de Procedimientos Federales de 1897, que no reguló la jurisprudencia obligatoria, a partir del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 dicha institución se ha venido consolidando y ha ido extendiendo su campo de acción. En este último Código se amplió la materia de la jurisprudencia para comprender, en adición a la interpretación de la Constitución, la de las leyes federales.<sup>36</sup>

La Ley de Amparo de 1919 extendió el número de órganos jurisdiccionales para los que era obligatoria la jurisprudencia: además de los jueces de distrito, los magistrados de circuito y los tribunales de las entidades federativas. También incluyó la interpretación de los tratados internacionales.<sup>37</sup>

La Ley de Amparo de 1935, todavía en vigor, reiteró esta regulación de la jurisprudencia. Las reformas de 1951 dieron fundamento constitucional a la jurisprudencia y crearon los tribunales colegiados de circuito, con la finalidad que conocieran de determinados amparos directos contra sentencias judiciales, de los que había venido conociendo la Suprema Corte de Justicia. Pero no fue sino hasta 1968 cuando los tribunales colegiados de circuito fueron facultados para establecer jurisprudencia obligatoria en las materias de su competencia.

Actualmente la Suprema Corte de Justicia, tanto a través del Pleno como de sus Salas, puede crear jurisprudencia de dos formas: por reiteración de criterios uniformes sostenidos en cinco ejecutorias o por una sola determinación cuando resuelven sobre una contradicción entre las tesis de jurisprudencia o tesis aisladas sostenidas por las Salas o por los tribunales colegiados de circuito. Estos últimos sólo pueden crear jurisprudencia por reiteración de criterios. Para que los criterios puedan llegar a constituir jurisprudencia, se requiere que las sentencias hayan sido aprobadas por

<sup>35</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones acerca del origen y de la evolución de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales”, en *Lecturas Jurídicas*, núm. 41, octubre-diciembre de 1969, pp. 88-89; Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La jurisprudencia obligatoria de los tribunales del Poder Judicial de la Federación”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 527-531.

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 35, pp. 90-92; Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *op. cit.*, nota 35, pp. 531-537.

<sup>37</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *op. cit.*, nota 35, p. 533.

ocho ministros, cuando las dicte el Pleno; por cuatro ministros en el caso de las Salas, y por los tres magistrados que integran cada tribunal colegiado de circuito.<sup>38</sup>

La jurisprudencia es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales mexicanos, ya sea que se ubiquen dentro o fuera del poder judicial, o que sean federales o locales.<sup>39</sup> En este sentido, es posible afirmar que dentro del derecho mexicano la jurisprudencia constituye una verdadera fuente formal del derecho.<sup>40</sup> Para que pueda ser conocida por los magistrados, jueces, abogados y, en general, por quienes se ocupan del derecho, la jurisprudencia se da a conocer a través del *Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fue establecida desde 1870, y también por medio de los discos compactos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido elaborando desde 1992, particularmente su serie anual de discos *Ius*.<sup>41</sup>

Eduardo García Máynez señaló con toda precisión las dos funciones fundamentales de la jurisprudencia: interpretar la ley e integrarla en sus lagunas.<sup>42</sup> La jurisprudencia sólo puede establecer la interpretación de la

<sup>38</sup> Carmona Tinoco, *ibidem*, p. 542. De acuerdo con el artículo 194 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia se interrumpe, por lo que deja de tener carácter obligatorio, cuando el órgano que la emitió pronuncie una sentencia en sentido contrario; y se modifica siguiendo el mismo camino para su formación. Cabe aclarar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia también puede establecer jurisprudencia con base en una sola sentencia aprobada por lo menos por ocho ministros, cuando decide sobre una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo que disponen los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>39</sup> Artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

<sup>40</sup> *Cfr.* Zertuche García, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 6 y ss.

<sup>41</sup> El *Semanario Judicial de la Federación* dejó de publicarse de 1876 a 1880, periodo en el cual las sentencias fueron dadas a conocer en el periódico *El Foro*; y de 1914 a 1918, con motivo de la Revolución Mexicana. Su nombre actual es *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el cual se incluyen tanto las tesis de jurisprudencia como la última de las sentencias con base en las cuales se constituye aquella. Por periodos que han variado de diez a cinco años, la Suprema Corte ha venido publicando los *Apéndices al Semanario Judicial de la Federación* en los que reúne las principales tesis de jurisprudencia. El último *Apéndice* se publicó en el año 2000, por lo que se espera que el nuevo *Apéndice* se publique en el 2005. Para un análisis histórico del *Semanario Judicial de la Federación*, véase Guerrero Lara, Ezequiel, *Manual para el manejo del Semanario Judicial de la Federación*, México, UNAM, 1982.

<sup>42</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 54a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 70.

ley dentro del marco que el propio legislador establece, pero no puede modificar su texto expreso. La integración de las lagunas de la ley tiene que apegarse al propio contexto y fines de la ley y, en su caso, a los principios generales del derecho, conforme a lo que dispone el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución. La jurisprudencia que modificara la ley o la integrara al margen de su marco normativo, estaría usurpando la función que corresponde al legislador. Se trataría de una verdadera jurisprudencia legislativa evidentemente contraria a lo que disponen los artículos 49 y 107 de la Constitución.

En los últimos años ha crecido en forma muy considerable la creación de tesis de jurisprudencia, sobre todo por parte de los tribunales colegiados de circuito. En septiembre de 2005 había nada menos que 178 tribunales colegiados en toda la República, cada uno de los cuales puede crear su propia jurisprudencia. De las contradicciones entre las tesis de los tribunales colegiados conoce el Pleno o las Salas de la Suprema Corte. El problema es que hasta que no se resuelva la contradicción de las tesis, se crea una grave situación de incertidumbre jurídica y de desigualdad ante la ley. Son tantas las contradicciones de tesis, que es muy probable que Suprema Corte de Justicia esté estableciendo más jurisprudencia por contradicción de tesis que por reiteración de criterios.

La enorme dispersión de la creación de la jurisprudencia por tantos tribunales colegiados, y el tiempo que lleva cada resolución de contradicción de tesis, debe hacernos reflexionar sobre la necesidad de buscar un sistema que permita que la jurisprudencia pueda uniformar la interpretación de la ley y no que multiplique los criterios de interpretación. Con toda razón, Piero Calamandrei afirmaba que la diversidad de la jurisprudencia derivada de la pluralidad de los tribunales que la pueden crear, viola el principio de la igualdad ante la ley y destruye la certeza del derecho.<sup>43</sup>

Por otro lado, es también fundamental que la jurisprudencia se limite a interpretar la ley y, a lo sumo, a integrar sus lagunas. El problema en este tema es que no existe ningún medio para impugnar las tesis de jurisprudencia que van más allá de la interpretación de ley, o de su integración, y que abiertamente la modifican. Podemos impugnar una ley, un tratado o un reglamento que estimamos inconstitucionales, pero no tenemos ningún

<sup>43</sup> Calamandrei, Piero, *La casación civil (Bosquejo general del instituto)*, México, Oxford University Press, 2001, vol. 3, pp. 67-70.

medio para impugnar una tesis de jurisprudencia que consideramos contraviene el texto de una ley o, peor aún, de la Constitución.

Quizá la solución al problema de la diversidad pueda encontrarse si se previera que los tribunales colegiados no estuvieran facultados para establecer por sí mismos la jurisprudencia, sino que debieran someterla a la aprobación de un órgano del Poder Judicial de la Federación que coordine y uniforme la jurisprudencia.

## VII. GARANTÍAS JUDICIALES

Por garantías judiciales se suele entender el conjunto de condiciones previstas en la Constitución, con el fin de asegurar, en la mayor medida posible, el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional.

Couture agrupaba tales condiciones en las tres siguientes garantías: a) la garantía de independencia, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos (independencia interna) o de miembros de los otros poderes (independencia externa; b) la garantía de autoridad, la cual hace posible que los juzgadores estén en condiciones de lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, y c) la garantía de responsabilidad, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, disciplinaria y penal de los juzgadores, por los actos ilícitos en que incurran.<sup>44</sup>

Sin la garantía de independencia, el juzgador no puede cumplir su misión fundamental de impartir justicia; deja de ser juez y se convierte en simple ejecutor de decisiones ajenas. Sin la garantía de autoridad, las resoluciones de los juzgadores devienen simples recomendaciones o sugerencias; y sin la garantía de responsabilidad, los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción.

<sup>44</sup> Couture, Eduardo J., "Las garantías constitucionales del proceso civil", *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsina*, Buenos Aires, Ediar, 1946, p. 205. Este artículo también fue publicado en el libro del propio autor, *Estudios de derecho procesal civil*, t. I, *La Constitución y el proceso civil*, 3a. ed., Depalma, Buenos Aires, 1998, y en *Anales de Jurisprudencia*, México, año XVII, ts. LXV y LXVI, abril-mayo y julio-septiembre de 1950.

A las garantías de independencia y de autoridad hace referencia el tercer párrafo del artículo 17 constitucional: “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.” También se refiere a la garantía de independencia el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la propia Constitución.

Para que se pueda hacer efectiva esta garantía de independencia no es suficiente, sin embargo, su proclamación en la norma constitucional. Se requiere, por un lado, establecer métodos de selección y designación ajenos a los factores políticos; y por el otro, otorgar a los juzgadores derecho a la estabilidad y a ascensos, de acuerdo con condiciones y factores previamente determinados, así como una remuneración decorosa. Para asegurar la independencia de los juzgadores también es preciso exigirles dedicación exclusiva a su función (artículo 101 de la Constitución).

Por último, si bien el título cuarto de la Constitución conserva la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos, incluida la de los juzgadores, en la LOPJF se prevé en forma específica la responsabilidad disciplinaria de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, cuya aplicación se atribuye al Consejo de la Judicatura Federal.

#### VIII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

La reforma constitucional de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la preparación, selección, nombramiento y adscripción de los magistrados de circuito y los jueces de distrito (artículos 97 y 100 de la Constitución).<sup>45</sup>

El Consejo se integra por siete miembros, los cuales, conforme a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999, son los siguientes: el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también preside el Consejo; tres consejeros designados por el Pleno

<sup>45</sup> Dentro de la amplia bibliografía sobre este tema, podemos destacar los trabajos de Fix-Zamudio, Héctor, y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996; Fix-Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997; y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998.

de la Suprema Corte de Justicia por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República (artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución).

Todos los consejeros deberán cumplir los requisitos que el artículo 95 de la Constitución establece para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia y “deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades”; los consejeros que designe la Suprema Corte deberán contar, además, “con reconocimiento en el ámbito judicial”. Sin embargo, todas estas fórmulas parecen muy genéricas y subjetivas, pues no resulta objetivamente demostrable cuándo y en qué medida una persona se ha “distinguido” por tener la aptitud y los valores que expresa el párrafo transcrito, o que cuenta con “reconocimiento en el ámbito judicial”, condiciones que más bien deberían ser los requisitos mínimos no sólo de los consejeros, sino de todos los integrantes del Poder Judicial.

Por esta razón nos parece más adecuada la exigencia de que los consejeros designados por el Poder Legislativo (y en nuestro país, el del Poder Ejecutivo) sean catedráticos universitarios de derecho o abogados con un mínimo de 15 años en ejercicio docente o profesional, respectivamente, como se establece en la Constitución italiana (artículo 104).

Por otro lado, en la reforma de 1994 se había previsto que los tres consejeros judiciales serían un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, los cuales eran designados por insaculación. En otros trabajos hemos señalado que este procedimiento de designación no permitía hacer una elección con base en criterios objetivos, pues dejaba el resultado, en muy buena medida, al azar, a la suerte de la insaculación.

Pero tampoco parece acertada la designación de los consejeros judiciales por la Suprema Corte de Justicia, tal como ha quedado establecida en la reforma del 11 de junio de 1999, porque afecta sustancialmente la independencia del Consejo de la Judicatura Federal, el cual ha quedado subordinado a la Suprema Corte de Justicia. Pensamos que son preferibles métodos de elección por parte de los propios magistrados y jueces, como sucede en Italia y Francia.

Las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales pueden ser revisadas por la Suprema Corte de



Justicia, para verificar su apego a las reglas que establece la LOPJF (artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución).

El Consejo de la Judicatura Federal designa a los jueces de distrito y a los magistrados de circuito, por medio de concursos de oposición; resuelve sobre su ratificación y adscripción; conoce, mediante queja o de oficio, de las probables responsabilidades en que puedan haber incurrido dichos funcionarios y los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia; y les impone la sanción disciplinaria que corresponda, entre las que se incluyen la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público (artículos 81, fracciones VII, XII y XXXVI, 111 y 135 de la LOPJF).

Sería recomendable que el Consejo de la Judicatura Federal no sólo designara a los magistrados de circuito y los jueces de distrito, sino que también nombrara a los demás juzgadores federales, para lo cual se integraría con un magistrado del órgano jurisdiccional respectivo, ya que no se compagina con la independencia judicial la designación de los jueces por parte del Poder Ejecutivo. Couture decía que este tipo de designación “constituye, en sus últimos términos, una contradicción con la teoría republicana de la división de poderes”.<sup>46</sup>

Esta medida también podría propiciar la posible integración de todos los órganos jurisdiccionales federales al Poder Judicial Federal, para hacer posible en nuestro país el principio de unidad de jurisdicción, conforme al cual sólo los órganos del Poder Judicial deben ejercer la función de juzgar, de impartir justicia, es decir, la función jurisdiccional. Este principio, que rige —entre otros países— en Italia y España, contribuye a fortalecer la independencia judicial, permite organizar con mayor unidad y coherencia los métodos de preparación, selección, designación, ascensos y de disciplina de los juzgadores y propicia un estatuto jurídico más uniforme y equitativo para los mismos.<sup>47</sup>

Con la reforma de 1994 a la Constitución Política se introdujo también el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encargó conducir la “administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales” del Distrito Federal. Este

<sup>46</sup> Couture, Eduardo J., *op. cit.*, nota 44, pp. 154 y 155.

<sup>47</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 8, pp. 423 y 424.

Consejo se integra igualmente con siete miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, que preside al Consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, designados por insaculación; un miembro nombrado por el jefe de gobierno del Distrito Federal, y otros dos por la Asamblea Legislativa (artículo 122, apartado C, base cuarta, fracción II).

En la mayor parte de los estados de la República se han creado consejos de la judicatura con estructura y funciones similares a las del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>48</sup>

#### IX. PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL ACCESO A LA JUSTICIA

Desde el punto de vista constitucional, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “cualquier disposición que tienda a impedir que se administre justicia, de acuerdo con las prevenciones de la ley, importa una violación al artículo 17 constitucional”.<sup>49</sup> De acuerdo con este criterio, la Suprema Corte ha declarado inconstitucionales leyes estatales que exigían a la parte actora acompañar a su demanda un documento que acredite que estaban al corriente en el pago de sus contribuciones,<sup>50</sup> o aquellas leyes que establecen como requisito para poder comparecer ante los tribunales, el que el interesado se encuentre asesorado o representado por un licenciado en derecho.<sup>51</sup> Por la misma razón, la jurisprudencia y los precedentes del Poder Judicial de la Federación han consi-

<sup>48</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 45.

<sup>49</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. V, septiembre de 1919, p. 417, “Administración pública”.

<sup>50</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XLVIII, p. 3479, “Inquilinato en el estado de Yucatán, inconstitucionalidad de la ley de”.

<sup>51</sup> Cfr. la tesis de jurisprudencia 185 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, pp. 226 y 227, “Ejercicio profesional, inconstitucional del artículo 23 de la Ley Reglamentaria del, en el estado de Michoacán”; véase también *Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, vol. XCVIII, p. 23, “Profesiones, inconstitucionalidad del artículo 119 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México”; en la misma compilación, séptima época, vol. 64, abril de 1994, “Profesiones. Los artículos 20 y 23 de la Ley Reglamentaria del ejercicio profesional para el estado de Baja California, son inconstitucionales”; y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, enero de 2001, pp. 1669-1670, “Abogados, firma de autorización de los. Es innecesaria en las peticiones de los interesados directos (legislación del Estado de México)”.

derado inconstitucionales leyes que establecen recursos administrativos o instancias conciliatorias que deben agotarse en forma obligatoria antes de acudir a los tribunales.<sup>52</sup>

Pero si bien es cierto que el artículo 17 de la Constitución y los criterios de la Suprema Corte de Justicia permiten remover los obstáculos formales al acceso a la justicia individual, también lo es que en el ordenamiento mexicano no se han regulado y desarrollado con toda amplitud las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo. Sólo se prevén algunas acciones colectivas. En el proceso del trabajo se regulan las acciones para promover conflictos colectivos económicos (artículos 900 a 919 de la Ley Federal del Trabajo).

En el proceso agrario todavía se contemplan las acciones para la dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal; la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que se encontraban en trámite al entrar en vigor el decreto que reformó el artículo 27 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992 (artículo tercero transitorio de dicho decreto y artículo tercero transitorio de la Ley Agraria). Igualmente se regulan las acciones de amparo de los núcleos de población comunal y ejidal para impugnar actos de autoridad que afecten sus derechos colectivos (artículos 212 a 215, 217, 225, 230, 231, 233 y 234 de la Ley de Amparo).

Por último, en materia de protección al consumidor se prevén las acciones de grupo, pero se otorga legitimación para ejercerlas solo a la Procuraduría Federal del Consumidor (artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor), la cual, por su dependencia de la Secretaría de Economía, no ha ejercido una sola acción de grupo.

<sup>52</sup> Cfr. tesis de jurisprudencia I.5o..TJ/31, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2001, pp. 894-895, “Seguro social. Recurso de inconformidad previsto por su propia Ley, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete. No es obligatorio agotarlo, en tanto se trate de los asegurados con anterioridad a esa fecha”; así como los precedentes publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2000, pp. 999-1000, “Seguro social, inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 de la Ley del”; t. VI, julio de 1997, p. 15, “Justicia pronta y expedita. La obligatoriedad de agotar un procedimiento conciliatorio, previamente a acudir ante los tribunales judiciales, contraviene la garantía prevista en el artículo 17 constitucional”; t. VI, julio de 1997, p. 18, “Seguros, instituciones y sociedades mutualistas de, la fracción i del artículo 136 de la ley que las regula, viola el artículo 17 constitucional, en tanto que establece la obligatoriedad de agotar un procedimiento conciliatorio antes de acudir a los tribunales judiciales”.

Aún están pendientes de regularse adecuadamente las acciones para la tutela de los intereses colectivos en los temas de la protección al consumidor, el derecho ambiental<sup>53</sup> y el derecho de amparo.<sup>54</sup>

Por otro lado, es claro que en el plano de la realidad cultural, social, y económica existen factores que inciden para impedir o reducir el acceso a la justicia. Entre tales factores podemos enunciar la muy desigual distribución del ingreso que existe en nuestro país,<sup>55</sup> que no ha podido ser atenuada por los sistemas de defensoría de oficio, los cuales funcionan con muchas deficiencias en los estados de la República y en el Distrito Federal. En el ámbito federal se han hecho serios esfuerzos por preparar y seleccionar adecuadamente a los defensores públicos y a los asesores jurídicos, sobre todo con la creación del Instituto Federal de la Defensoría Pública, con base en la Ley Federal de la Defensoría Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo de 1998. Este instituto constituye un modelo a seguir por parte de las entidades federativas.

Otro de los factores que también dificultan u obstruyen el acceso a la justicia, es la existencia de numerosos grupos étnicos, en los que, a muy bajo nivel de ingreso, se agrega su marginación cultural y el desconocimiento del idioma español.<sup>56</sup> Se han hecho reformas legales para prever que cuando estas personas comparezcan ante los tribunales cuenten los servicios de un traductor y, en su caso, de un defensor que conozca su lengua. Sin embargo, el problema es contar con los recursos presupuestales para cubrir los servicios de los traductores y los defensores.

<sup>53</sup> Cfr. Peña Chacón, Mario, "La legitimación procesal en el derecho ambiental", en *Lex difusión y análisis*, 3a. época, año VII, núm. 92, febrero de 2003.

<sup>54</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo y el interés legítimo*, México, Porrúa, 2003; y del mismo autor, "El acceso a la justicia de los intereses de grupo (Hacia un juicio de amparo colectivo en México)", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003.

<sup>55</sup> Cfr. Oñate Laborde, Santiago, "El acceso a la justicia y los no privilegiados en México", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 1 de 1978; y Rubio, Luis *et al.*, *A las puertas de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, especialmente el capítulo "Los costos del acceso a la justicia".

<sup>56</sup> Cfr. Lemos Igreja, Rebeca, "Justicia y diferencia étnica. El reconocimiento étnico en el contacto con los grupos indígenas migrantes en la Ciudad de México con la administración de justicia capitalina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 188-189, mayo-diciembre de 2003.

## X. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN

Al igual como ocurre en la mayor parte de los países, en México la conciliación judicial llevada a cabo antes del proceso (preprocesal) o durante su desarrollo (intraprocesal), ha carecido normalmente de eficacia práctica. Es muy probable que los grados de ineficacia o eficacia tenga alguna diferencia en razón del tipo de tribunal ante el cual se realice la conciliación: por ejemplo, si la conciliación se lleva a cabo ante los tribunales de trabajo o ante los tribunales civiles.

En cambio, la conciliación extrajudicial parece ofrecer mejores resultados. Esto ocurre particularmente con el procedimiento conciliatorio que se lleva a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidor, para solucionar las diferencias entre consumidores y proveedores (artículo 24, fracción XVI, de la Ley Federal de Protección al Consumidor). También tiene alguna eficacia el procedimiento conciliatorio que se sigue ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, para solucionar los conflictos entre los usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras (artículos 11, fracciones II y III, 60 y 68 de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros).

En los últimos años se ha venido configurando una conciliación, a la que también podríamos llamar judicial porque se lleva a cabo en órganos dependientes del poder judicial, pero que, a diferencia de la conciliación judicial tradicional, no se desarrolla ante los tribunales, sino ante órganos distintos de los tribunales. Este tipo de conciliación es el que se realiza ante Centros de Asistencia Jurídica, de Justicia Alternativa, de Mediación, que dependen de los poderes judiciales, pero que realizan su función en lugares y procedimientos distintos a los de los tribunales. Esta clase de centros se han creado en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Sonora, así como en el Distrito Federal. También se han promulgado leyes de mediación en los estados de Chihuahua y Colima; y existen iniciativas sobre el tema en los estados de Jalisco, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Sobre el tema de la mediación y conciliación, véase Azar Mansur, Cecilia, *Mediación y conciliación en México: dos vías alternativas de solución de conflictos*, México, Porrúa, 2003.

Por otro lado, en México existen instituciones públicas y privadas que desempeñan la función arbitral. Entre las primeras, podemos mencionar a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Comisión Nacional para la Protección y defensa de los Usuarios Financieros, así como a la Comisión para la Protección del Comercio Exterior en México (Compromex). En el ámbito privado, existen las comisiones de arbitraje de las Cámaras de Comercio y de Industria (como el Centro de Mediación y Arbitraje Comercial de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México), el Centro de Arbitraje de México (CAM), la sección mexicana de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), etcétera.<sup>58</sup>

En nuestro país la institución del *ombudsman* se introdujo en 1976 con la Procuraduría Federal del Consumidor, pues este organismo tiene funciones similares a las del *ombudsman* sueco del consumidor. Además de la función conciliatoria que hemos señalado, la Procuraduría también puede requerir a las autoridades competentes para que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses del consumidor (artículo 24, fracción XIX, de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Posteriormente, en 1985 se introdujo en la UNAM la Defensoría de los Derechos Universitarios, para conocer de las reclamaciones de estudiantes y miembros del personal académico por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias y proponer a las autoridades de la UNAM las soluciones que considere adecuadas. En 1989 se creó la Procuraduría Social del Distrito Federal, que conoce de las reclamaciones de los particulares contra las autoridades de dicha entidad federativa, realiza investigaciones sobre las mismas y formula recomendaciones.

El 5 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue elevada a rango constitucional por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992. En el apartado B del artículo 102 de la Constitución se autoriza al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para establecer organismos de protección de los derechos humanos, que conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autori-

<sup>58</sup> Cfr. González de Cossío, Francisco, *Arbitraje*, México, Porrúa, 2004; y Silva Silva, Jorge Alberto, *Arbitraje comercial internacional en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2001, p. 106.

dad o servidor público, que violen esos derechos, con exclusión del Poder Judicial Federal.

Estos organismos (la Comisión Nacional, las comisiones estatales de derechos humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) conocen, dentro de sus respectivas competencias, de las quejas de probables violaciones a derechos humanos; llevan a cabo las investigaciones sobre éstas; procuran la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, y formulan recomendaciones públicas autónomas no vinculantes.

## XI. PROBLEMAS FUNDAMENTALES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Durante el desarrollo de este trabajo, hemos expuesto algunos de los problemas fundamentales de la administración de justicia en México. Ahora nos vamos a concentrar en los más relevantes.

La reforma constitucional de 1987 buscó transformar a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, por lo que atribuyó a los tribunales colegiados de circuito el control de la legalidad a través de todos los juicios de amparo directos (salvo los que atrajera a su conocimiento la Suprema Corte), y reservó a ésta el conocimiento y resolución de aquellos recursos de revisión en los se controvirtieran cuestiones de inconstitucionalidad. En la misma tendencia, la reforma constitucional de 1994 redujo el número de ministros de 26 a 11 con la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo se ocuparía en lo sucesivo de cuestiones de constitucionalidad y ya no de legalidad, y amplió su competencia constitucional al extender las controversias constitucionales a otras entidades (como es el caso del Distrito Federal y los municipios) y al introducir las acciones de inconstitucionalidad.

¿Es actualmente la Suprema Corte de Justicia sólo un tribunal constitucional? A los pocos días de que entró en vigor la reforma de 1994, la propia Suprema Corte tomó una medida que demostró que todavía no es sólo un tribunal constitucional: decidió crear dos salas: la primera, con competencia en las materias civil y penal y la segunda, con competencia en las materias administrativa y del trabajo.<sup>59</sup> Lo cierto es actualmente la Suprema

<sup>59</sup> Acuerdo 1/1995 del Tribunal Pleno, de 7 de febrero de 1995 (*Diario Oficial de la Federación* del 13 de febrero de 1995 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. I, marzo de 1995, p. 71).

Corte ejerce atribuciones que corresponden más a un tribunal supremo que a un tribunal constitucional, como son la resolución de contradicción de tesis en temas de legalidad; la solución de conflictos de competencia entre tribunales federales, entre éstos y los de los Estados o los del Distrito Federal, entre los de un Estado y otro o los de un Estado y el Distrito Federal; los recursos de queja; los incidentes de inejecución de sentencias y de repetición del acto reclamado; los recursos de revisión administrativas, etcétera.<sup>60</sup>

Por eso pensamos que la reforma de 1994 dejó todavía pendiente la creación de un tribunal que conozca exclusivamente de cuestiones constitucionales, y la de otro que ejerza las funciones de un supremo tribunal de amparo, que se ocupe fundamentalmente de cuestiones de legalidad. Este último debería asumir la función de unificar la creación de la jurisprudencia de legalidad, ahora diluida en 178 tribunales colegiados de circuito.

Por otro lado, es necesario fortalecer las funciones de los poderes judiciales de los estados, a fin que en cada uno de ellos se hagan efectivas las garantías de independencia, autoridad y responsabilidad. Pienso que la jurisprudencia de la Suprema Corte debe abrir la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política, de tal modo que permita a los jueces y magistrados estatales dejar de aplicar las disposiciones locales que sean contrarias a la Constitución Política, tal como lo dispone expresamente ese precepto constitucional.

Por último, uno de los más grave problema que enfrenta la administración de justicia es de la multiplicidad de códigos civiles, penales, procesales civiles y procesales penales: 31 estatales, uno del Distrito Federal y otro de la Federación, en cada una de esas materias (en total suman 132 códigos).

Esta multiplicidad de códigos plantea graves dificultades para la administración de justicia, las cuales han sido señaladas por la doctrina: problemas de aplicación de la ley procesal en el espacio; desigualdades manifiestas dentro del territorio nacional; dificultades para la renovación de la legislación procesal, cuya evolución se diluye en una pluralidad de órganos y fuentes; escasez —cuando no ausencia completa— de estudios sobre cada uno de dichos códigos y los consecuentes problemas tanto para su interpretación cuanto para su enseñanza, etcétera. Por estas razones, un sector

<sup>60</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap, 2002, p. 109.



importante de la doctrina se ha pronunciado por la necesidad de unificar específicamente la legislación procesal civil (aunque la propuesta debe extenderse a las otras materias), otorgando expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir un solo Código con vigencia en todo el territorio nacional, como ya ocurre en otros Estados federales como Brasil y Venezuela, en América Latina, y la República Federal de Alemania, en Europa.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Unificación de los códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 37 a 40, enero-diciembre de 1960, pp. 265-309, y también en *Derecho procesal mexicano*, Porrúa, México, 1976, t. I, pp. 39-43; y Ovalle Favela, José, “Bases para un nuevo Código Procesal Civil del Estado de Durango”, en *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núms. 22 y 23, abril-septiembre de 1986, pp. 65 a 67; y del mismo autor, *Derecho procesal civil*, 9a. ed., México, Oxford University Press, 2003, p. 25.