

EVOLUCIÓN DEL DERECHO PROCESAL MEXICANO. ANTECEDENTES, DESARROLLO HISTÓRICO, PROBLEMAS CENTRALES Y SOLUCIONES

SANTIAGO OÑATE L.*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El Derecho Procesal Mexicano en los albores del presente siglo. 2.1. Antecedentes virreinales de la organización judicial mexicana. 2.2. Antecedentes virreinales del enjuiciamiento penal mexicano. 2.3. Antecedentes virreinales del enjuiciamiento civil mexicano. 2.4. Antecedentes ochocentescos de la organización judicial mexicana. 2.5. Antecedentes ochocentescos del enjuiciamiento penal mexicano. 2.6. Antecedentes ochocentescos del enjuiciamiento civil mexicano. 2.7. Breve referencia a la evolución de lo contencioso administrativo durante el siglo XIX. 3. El Enjuiciamiento Mexicano Contemporáneo. Evolución Legislativa. 3.1. La administración de justicia en los albores de la Revolución. 3.2. La organización del poder judicial y la Constitución de 1917. 3.3. El enjuiciamiento penal y la Constitución de 1917. 3.4. El enjuiciamiento civil y la Constitución de 1917. 3.5. La organización judicial de 1917 a 1975. 3.6. El enjuiciamiento penal de 1917 a 1975. 3.7. El enjuiciamiento civil de 1917 a 1975. 3.8. Breve referencia a la evolución legislativa del enjuiciamiento laboral de 1917 a 1975. 3.9. Breve referencia a la evolución legislativa del proceso administrativo. 4. Visión panorámica del Enjuiciamiento Mexicano. Problemas y tendencias significativas. 4.1. La Organización Judicial. 4.2. El Enjuiciamiento Penal. 4.3. El Enjuiciamiento Civil.

1. INTRODUCCIÓN

La tarea de examinar, en unas cuantas páginas, la evolución histórica del derecho procesal mexicano durante los últimos tres cuartos de siglo, no resulta en modo alguno fácil.

La evolución del derecho se presenta como un movimiento continuo y no como un conjunto de períodos o segmentos plenamente separados. El derecho, en tanto que experiencia cultural (además de jurídica) no se modifica y desarrolla merced al simple correr de los años; su cronología, lejos de regirse por el movimiento de los astros, se encuentra dominada por el proceso evolutivo de la totalidad social en que hinca sus raíces.

A mayor abundamiento, la evolución histórica de cada una de las ramas en que tradicionalmente viene dividiéndose el fenómeno jurídico, se halla en estrecha relación con el progreso, reforma o aparición de las restantes ramas

* Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana de México.

jurídicas; máxime cuando la evolución en cuestión es la del derecho procesal, rama "auxiliar" por excelencia.

De esta manera, la evolución del derecho procesal mexicano se encuentra vinculada tanto a la evolución política y social del país, como al desarrollo general del derecho nacional. Colaborando con estos factores evolutivos, pueden también presentarse los avances del derecho internacional público y privado y, también, el progreso de la ciencia jurídica procesal, orientadora y guía ya de legisladores, ya de operadores del enjuiciamiento. Por estas razones, la evolución del derecho difícilmente resulta susceptible de un fraccionamiento en centurias, décadas o lustros.

No debe, pues, sorprendernos el hecho de que 1900 no sea un año crucial, y ni siquiera significativo, dentro de la historia del derecho procesal mexicano. Fecha de mayor relieve resulta, sin duda, el año de 1917 en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fruto de la revolución social que habría de señalar un nuevo rumbo a la vida del país. La Constitución de 1917 introdujo nuevas bases para la organización judicial y proveyó de nuevos principios y garantías tanto al enjuiciamiento penal como al civil; marcando, igualmente, nuevos derroteros en materia de composición de los conflictos laborales. Sin embargo, si se atiende directamente a la evolución de la legislación procesal, las fuentes directas del enjuiciamiento mexicano contemporáneo no aparecen sino hasta la década de los treinta cuando, en concomitancia con la consolidación del nuevo régimen que daría a México el carácter de 'Estado moderno de derecho',¹ vienen promulgadas nuevas leyes relativas tanto a la organización de la administración de justicia como a los enjuiciamientos civil y penal, así como a la regulación de los órganos encargados de la composición de litigios laborales y fiscales.

Empero, aun cuando 1900 no sea un año determinante dentro de la historia del enjuiciamiento mexicano, nuestro breve estudio deberá ocuparse de algunos fenómenos y antecedentes legislativos anteriores a tal fecha. Estos antecedentes resultan útiles necesarios para la mejor comprensión de varias instituciones procesales hoy vigentes y de no pocas soluciones y tendencias presentes en la experiencia judicial mexicana contemporánea.

Al examinar la evolución del derecho procesal mexicano existe un último aspecto que no conviene soslayar. Por un lado, en México subsiste lo que bien pudiera calificarse de *pluralismo* jurídico y, por otro, el sistema procesal adolece de una curiosa extrapolación del federalismo. Así, por un lado, un significativo porcentaje de la población, residente en varias de las entidades federativas, organizado en comunidades indígenas, conserva sistemas tradicionales de composición de los litigios a los que recurre de modo regular y sistemático, ignorando o repudiando la validez y vigencia del sistema de en-

¹ En este sentido véase, entre otros, Meyer, Lorenzo. "El Estado Mexicano Contemporáneo", en *Historia Mexicana*, vol. XXXIII, núm. 4, 1974 (pp. 722 y ss.), pp. 727-735.

juiciamiento estatal.² Por otro lado, la división de competencias que en materia legislativa priva entre la Federación y los Estados que la integran, faculta a cada uno de éstos a dictar sus propias leyes tanto de enjuiciamiento como de organización judicial.³

Las diversas circunstancias a que hemos venido aludiendo, aunadas a nuestras propias limitaciones, nos llevan a trazar no un cuadro detallado y sistemático de todas las instituciones y normas integrantes del enjuiciamiento mexicano y sí, en cambio, a delinear un panorama general en el que se contemplen los principios orientadores, los problemas salientes y las soluciones más importantes que han venido caracterizando la evolución del derecho procesal mexicano durante los últimos setenta y cinco años.

² Tal ocurre en diversas partes del territorio nacional como una manifestación más de la supervivencia de las formas sociales de organización precortesianas, al tiempo que como un reflejo de la subsistencia de modos de producción precapitalistas. Ejemplos de *dualismo* o *pluralismo jurídico* se encuentran en las comunidades lacandonas, tarascas, tzotziles, tzetzales, tarahumaras, coras, seris, yaquis y, en menor medida, entre los zapotecas. Cfr., en general, Margadant, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, 1971. Para un examen detallado, véanse los estudios de Nader, Laura. "Dispute Settlement and Community Organization: Shia Moslem and Mexican Zapotec", en *American Anthropologist*, vol. 67, núm. 2, 1965, pp. 394 y ss.; "An Analysis of Zapotec Law Cases", en *Ethnology*, vol. 3, 1964, pp. 404 y ss.; Colliere, Jane F. *Law and Social Change in Zinacatan*, Stanford, 1974, passim.; Foster, George M. *Tzintzuntzan, los campesinos mexicanos en un mundo en cambio* (tr. P. Martínez), México, 1972, pp. 166-181; etc. En todos estos casos, encontramos modelos e instituciones destinados a componer los conflictos que poco tienen que ver con el derecho procesal "positivo". Se trata de modelos tradicionalmente ignorados por la ciencia jurídica procesal mexicana que, sin duda, deberían de ser considerados como una auténtica alternativa para la reforma del enjuiciamiento; en general, son sistemas sencillos, enteramente orales, con amplia participación popular y que tienden, prevalentemente, a la mediación.

³ En función del reparto de competencias que en materia legislativa señalan los artículos 73, fracción X y 115 a 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (5.II.1917). Teniendo en cuenta que el Poder Constituyente ha querido reservar para el Poder Legislativo Federal la reglamentación de aquellos sectores capitales para el desarrollo económico (hidrocarburos, minería, comercio, trabajo, etc.), la doctrina ha reiterado, *lege ferenda*, la conveniencia de unificar la legislación procesal estadual en aras de una mejor administración de justicia que garantice, eficazmente, la vigencia del orden jurídico. Cfr., especialmente, Alcalá-Zamora y Castillo, N. "Síntesis de Derecho Procesal" en *Derecho Procesal Mexicano*, México, 1976-7, II, pp. 334-352 y, del propio maestro, "Unificación de los Códigos Procesales Mexicanos, tanto civiles como penales", en *Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal — Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal*, México, 1960, pp. 265-309. No obstante las grandes semejanzas que privan entre los diferentes códigos estatales, al grado que Alcalá-Zamora y Castillo nos habla de "familias" de códigos, la dimensión sociológica del enjuiciamiento (esto es, el tipo de litigios que vienen ventilados ante los tribunales, el status social de los usuarios de la administración de justicia, etc.), suele variar grandemente de entidad a entidad. Para un estudio de tal situación, véase la espléndida monografía de Gessner, Volkmar. *Recht und Konflikt. Eine soziologische Untersuchung privatrechtlicher Konflikte in Mexiko*, Tübingen, 1976, passim.*

* Así como Boege, E. y Calvo, L. "Estructura Política y Clases Sociales en una Comunidad del Valle del Mezquital", en *Caciquismo y Poder Político en el México Rural*, México, 1975, (pp. 131 y ss.), pp. 142-144.

2. EL DERECHO PROCESAL MEXICANO EN LOS ALBORES DEL PRESENTE SIGLO

El enjuiciamiento mexicano vigente al iniciarse el siglo xx se encuentra estructurado a partir de un cuerpo legislativo elaborado en menor o mayor medida durante la última treintena del siglo anterior.⁴

Las características generales de tal enjuiciamiento son, como veremos, en gran medida similares a las de los restantes países latinoamericanos y no del todo diversas a las de los enjuiciamientos integrantes de la familia jurídica "romano-germánica". La pertenencia del enjuiciamiento y del derecho mexicano a tal sistema jurídico deriva, directamente, de la colonización española que se extendió por un período de poco menos de tres siglos. A partir del siglo xvi las instituciones jurídicas y políticas mexicanas siguen un buen número de pautas comunes al derecho peninsular y, a *grosso modo*, de tipo europeo occidental. A estos elementos se han ido sumando a lo largo de la historia no pocas innovaciones y modificaciones debidos a las condiciones específicas del desarrollo económico y político del país.

Es por estas razones que parece oportuno referirnos, aun cuando sea brevemente, a los antecedentes históricos de nuestro derecho procesal empezando con la fase virreinal,⁵ prosiguiendo con el período comprendido entre la Independencia y la Revolución (1810-1917) y cerrando con el período propiamente contemporáneo. Dentro de cada uno de estos tres grandes sectores en que, no con algo de arbitrariedad, hemos dividido la evolución del enjuiciamiento mexicano, intentaremos describir por separado lo concerniente a la organización judicial, al enjuiciamiento penal y al enjuiciamiento civil.

2.1. Antecedentes virreinales de la organización judicial mexicana

El enjuiciamiento y la organización de justicia vigentes durante los casi tres siglos que comprendió la dominación española estuvieron regidos, al igual que los restantes sectores del derecho, por la legislación castellana, el derecho indiano y, en forma limitada, por algunas prácticas y costumbres autóctonas.⁶

⁴ Por aquello que hace al enjuiciamiento civil, se encontraba vigente, en el Distrito y Territorios Federales, el *Código de Procedimientos Civiles* de 1884 mismo que se encuentra inspirado en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855 y que, a su vez, habría de ser fuente de la gran mayoría de los códigos estatales de la materia. En materia procesal penal se encontraba vigente el *Nuevo Código de Procedimientos Penales* de 1894 que instaura un sistema mixto y mantiene como órgano jurisdiccional al jurado. Para una mejor apreciación de estos ordenamientos véase lo que más adelante se indica en los apartados 2.5 y 2.6 del presente trabajo.

⁵ Preferimos hablar de "fase virreinal" y no de "época colonial" en razón de que lo que hoy es México no fue colonia española sino durante apenas dos decenios, mientras que de 1535 a 1810 poseyó el carácter de *Virreinato* de la Nueva España.

⁶ Todo esto atendiendo al llamado "orden de prelación de las fuentes del derecho castellano vigentes en las Indias". Cfr., entre otros, Ots Capdequí, José María, *Manual de*

La organización judicial propiamente dicha se caracterizó por la existencia de un “régimen audiencial”, esto es, por una organización que encontraba en la *Audiencia* el órgano clave de toda la administración de justicia.⁷

La Audiencia de la Ciudad de México aparece en 1527 a poco de haberse iniciado la época colonial; hasta 1535, en que se inicia propiamente el virreinato, posee atribuciones generales de gobierno y administración, siendo sólo a partir de esta fecha cuando comienza a tener una función prevalentemente judicial.⁸ A este respecto conviene apuntar que, formalmente al menos, contó con cierta independencia frente al poder del Virrey; el que se le confiaran funciones tanto administrativas como legislativas no impidió que se dedicara prevalentemente a la realización de los cometidos procesales que las leyes le asignaron. Como órgano de la administración de justicia destacan sus funciones como tribunal de impugnación respecto a las resoluciones dictadas por órganos inferiores y como tribunal de primera instancia respecto a causas de peculiar trascendencia. Por otro lado, se le encomendó también la tarea de vigilar la buena marcha de la administración de justicia en los peldaños inferiores (alcaldes y corregidores) y la organización de los tribunales especiales.⁹

Los defectos de que adoleció este sistema derivaron, fundamentalmente, de la existencia de numerosos fueros, tribunales y procedimientos especiales. Adoleció también, como no podía ser de otra manera, de los vicios que aquejaban al sistema castellano del que no era sino un trasunto. Sin embargo, tales

Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho Propiamente Indiano, Buenos Aires, 1945, pp. 79-88, en relación con la Ley II, Tít. I, Lib. II de la “Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias” de 1680.

⁷ Cfr., al respecto, para una visión panorámica del encuadramiento de la Audiencia dentro de los órganos político-administrativo virreinales. Lira, Andrés y Muro, Luis. “El siglo de la integración”, en *Historia General de México*, II, 1976 (pp. 83 y ss.), pp. 164-173. Para un desarrollo más detallado, véase el no siempre cuidado trabajo de Ruiz Guiñazú, Enrique. “La Magistratura Indiana”, en *Estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 64, Buenos Aires, 1916, o los más recientes estudios de Parry, J. H. *The Audiencia of New Galicia in the Sixteenth Century*, Cambridge, Inglaterra, 1948 y de Simpson, Lesley B. *Los Conquistadores y el Indio Americano* (tr. E. Rodríguez), Barcelona, 1970, especialmente, pp. 91-127.

⁸ Como es bien sabido, durante sus primeros años la Audiencia encontró numerosas trabas para su funcionamiento. Cfr., la célebre polémica entre el obispo de México, Fray Juan de Zumárraga, y el primer presidente de la Audiencia de la ciudad de México, Nuño de Guzmán, de la que nos da cuenta García Icazbalceta, J. *Don Fray Juan de Zumárraga, primer obispo y arzobispo de México*, México, 1881, apéndice III.

⁹ Entre otras disposiciones aplicables, véanse las contenidas en las diversas cédulas reales recogidas por Puga, Vasco de. *Provisiones, cédulas, instrucciones de su Majestad, ordenanzas de difuntos y audiencia para la buena administración de justicia y gobernación de esta Nueva España y para el buen tratamiento y conservación de los indios desde el año 1525 hasta el presente de 1563*, 2 vols., México, 1878-79; como las de 5 de abril de 1528 (I, 47-53), (I, 54-55); 5 de junio de 1528 (I, 110-112); 24 de agosto de 1529 (I, 140-141); sin fecha (I, 217-219); 12 de julio de 1530 (I, 203-216); 2 de agosto de 1530 (I, 231-234); 20 de abril de 1533 (I, 291-302); 20 de marzo de 1532 (I, 252-253); 2 de agosto de 1533 (I, 309-312); 31 de mayo de 1535 (I, 367-368); 26 de mayo de 1536 (I, 376); 20 de noviembre de 1536 (I, 394-397); etc., etc.

deficiencias se vieron considerablemente atenuadas por el *derecho indiano*. Dentro de este derecho dictado expresamente para las dominaciones ultramarinas, encontramos significativos elementos destinados a adecuar el derecho castellano a las condiciones reales del virreinato y de sus moradores. Así, en el terreno de la organización judicial destacan instituciones tales como el *Juzgado General de Indios* y el *Protector de Indios*, ambas introducidas en 1591 y que habrían de jugar un importante papel en la “aculturización” jurídica de la población indígena que en ellas encontraba un mecanismo compositivo al alcance de sus necesidades y un poco menos lejano de su realidad que el representado por el sistema castellano. Estas instituciones se vieron acompañadas por varias normas de carácter procesal que consentían el abandono de ciertas formalidades procedimentales en favor de una justicia más expedita y menos costosa.¹⁰

Mientras que estas innovaciones rendían sus frutos fundamentalmente en tratándose de la administración de justicia ordinaria, la composición de aquellos litigios de naturaleza religiosa o propiamente política se caracterizó por la falta de garantías, la carencia de independencia de los sedicentes juzgadores y tropelías sin cuento.¹¹

Pero dejando a un lado estas anomalías, tan indiscutibles como propias del período histórico, existió un mecanismo singular para el control popular tanto de la administración de justicia como del manejo de la cosa pública en general, a saber, el *juicio de residencia*.¹²

¹⁰ Cfr. a título meramente ejemplificativo, dentro de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* de 1680, la que recomienda a las audiencias el buscar “la brevedad en los pleitos de indios” (Lib. II, tít. XV, ley LXXXIII) norma que habría de recogerse —casi dos siglos después— en el conocido “bando” del Conde Gálvez de 1785 relativo a la “mejor asistencia, breve y buen despacho de los negocios de indios”, o la que ordena ejecutar “sin embargo de apelación o suplicación” las resoluciones dictadas a favor de los indios (Lib. II, tít. I, ley V) o, finalmente, la trascendental disposición en Fernando V, dictada en 1514 y conforme a la cual se estatuyó que *los pleitos de Indios se actúen y resuelvan a la verdad sabida*, en forma de sumario tal y como se prescribe en la ley 83, tít. XV, lib. II. (Para una fácil consulta de éstas y otras disposiciones conexas, véase la cuidada recopilación de Vásques, Genaro R. *Doctrina y realidades en la legislación para los indios*, México, 1940).

¹¹ Respecto a lo último, baste recordar a forma en que las rebeliones indígenas venían sistemáticamente reprimidas; cfr., entre otros, Gálvez de Capdevielle, Ma. Elena. *Rebeliones Indígenas en el Norte del Reino de la Nueva España*, México, 1967. Por lo que hace a la labor desplegada por la Inquisición en su “defensa de la fe católica”, cfr. el volumen preparado por Don Luis González Obregón, *Procesos de Indios Idólatras y Hechiceros*, Publicaciones del Archivo General de la Nación, México, 1912, en donde se da cuenta de numerosos sumarios instruidos contra diversos indios acusados de ocultar ídolos, adorar a dioses paganos, usar hechizos, etc. Debe tenerse presente que la Inquisición juzgó, igualmente, a algunos peninsulares como es el caso del clérigo Diego Díaz, acusado de amancebado —dieciocho mancebas tuvo este hombre—, homicida y licencioso según se colige de los autos y constancias publicados por Cuevas, Mariano. *Documentos inéditos del siglo XVI para la Historia de América*, México, 1914, pp. 125-126 y 150-151.

¹² Cfr., especialmente, Ots Capdequi, José Ma. “El juicio de residencia en la historia

Tratando de corregir los males originados por la gran cantidad de tribunales especiales, que se creaban y extinguían al ritmo de las necesidades del momento,¹³ se dictaron, en 1786, las *Ordenanzas de Intendentes*, de clara rai-gambre borbónica, en las que se sientan las bases de una nueva organización político-administrativa. En virtud de las mismas se trata de unificar la administración de justicia rescatando para el “fuero común” numerosos litigios hasta entonces encomendados a tribunales especiales, quedando salvos sólo los competentes en materia de minería, comercio, religión y alcabalas. Desgraciadamente los efectos benéficos que tales disposiciones hubieran podido producir, no llegaron a plasmarse en forma definitiva.¹⁴

2.2. Antecedentes virreinales del enjuiciamiento penal mexicano

El enjuiciamiento penal virreinal, al igual que el derecho penal sustantivo, se rigió por una compleja amalgama de leyes castellanas y nuevas disposiciones destinadas a resolver los problemas específicos de las tierras americanas.

A lo que pudiéramos calificar de “proceso penal ordinario”, en función de la naturaleza *no* especial del órgano jurisdiccional encargado de la composición, o sea, la Real Audiencia, a través de los oidores y de los alcaldes del crimen, correspondió durante el período virreinal la introducción del sistema de enjuiciamiento *inquisitivo*, por entonces corriente en el continente europeo. El sistema probatorio no era otro que el legal en consonancia con lo dispuesto en las *Siete Partidas*, admitiéndose desde luego, a la tortura como forma de desahogo de las pruebas y dándose a la confesión del acusado un valor ilimitado. El procedimiento sumario tenía amplia aplicación y se caracterizaba por ser escrito, secreto y libre de formas por aquello que hace a la de-

del derecho indiano”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, 1964, pp. 555-583.

¹³ Para una visión más amplia del enjuiciamiento virreinal véase, no sin reservas, Toro, Alfonso. “Los tribunales de la época colonial”, en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, 1931, pp. 481-499; 1932, pp. 5-26, 337-361, 519-558 y 1933, pp. 181-224. Igualmente, aún cuando se centra prevalentemente en la evolución del enjuiciamiento en el Río de la Plata, Levene, Ricardo. *Introducción a la Historia del Derecho Indiano*, Buenos Aires, 1924, pp. 121-139.

¹⁴ Así, Cabrera, Lucio. *El Poder Judicial Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, 1968, p. 12. Las nuevas estructuras no pudieron arraigar definitivamente quizá a causa de la crisis final del sistema feudal prevalescente durante los dos primeros siglos de la dominación española (cfr., entre otros, Carmagnani, Marcelo. *Formación y crisis de un sistema feudal, América Latina del siglo xvi a nuestros días*, México, 1976), misma que habrá de manifestarse —a fines del siglo xviii— en el choque entre la burocracia omnipresente, aferrada a su poder, y los hacendados, nuevos señores del campo, que no podían ver sino con recelo a un poder central que les limitaba en el control político que, *de facto*, comenzaban a ejercer (cfr., en este sentido, Semo, Enrique. *Historia del Capitalismo en México: 1521-1763*, México, 1973, p. 259). Otro aspecto significativo a considerarse, es el peculiar “Tribunal de Minería”, creado en 1776 y de azarosa historia, que liberó a la minería —organizada ya como gremio— de la jurisdicción de la Audiencia (cfr., especialmente, Brading, D. A. *Miners and Merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*, Cambridge, Inglaterra, 1971).

terminación de la pena aplicable. Paralelamente tuvieron fuerza de ley, en virtud del orden de prelación, las garantías que en materia de acusaciones y libertad consagrara el *Fuero Juzgo*. La falta de sistematización, amplitud de causas para la formulación de apelaciones y la exageración de términos dieron lugar a la aparición de una justicia penal por demás incierta y lenta.

De mayor trascendencia resultan, quizá, las normas relativas al procedimiento ante las jurisdicciones especiales. Éstas fueron harto numerosas y su implantación respondió a factores de toda índole. De entre las jurisdicciones especiales destacan por su contenido penal el *Tribunal del Santo Oficio* y el *Tribunal de la Acordada*. El primero introducido en 1569 y con competencia en materia de fé y religión, en tanto que el segundo, con amplia competencia en materia de bandolerismo, asaltos y desórdenes, hace su aparición hasta 1710. En uno y otro el proceso penal inquisitivo y la falta de garantías para el acusado alcanzan dimensiones excepcionales.

Una de las figuras importantes dentro del enjuiciamiento penal virreinal, tanto por el papel que jugó como por la influencia que posteriormente tendría, lo fue la del *fiscal*. Existió en cada audiencia un fiscal en materia civil y otro en materia penal; correspondiendo, a este último, la realización de actividades investigatorias.

El enjuiciamiento penal virreinal, a diferencia del civil, posee escasa influencia sobre el vigente en nuestros días en función de que el sistema inquisitivo ha ido cediendo terreno frente al enjuiciamiento penal mixto como más adelante tendremos ocasión de apuntar.

2.3. Antecedentes virreinales del enjuiciamiento civil mexicano

El enjuiciamiento civil vigente durante el período virreinal en la Nueva España es, en gran medida, una derivación directa del enjuiciamiento medieval romano canónico. La influencia de las *Partidas* alfonsinas y del *Fuero Juzgo* es notable. La legislación aplicable al proceso civil es harto incompleta y, sobre todo, dispersa; razones ambas que contribuyen singularmente a fomentar incertezas entre los justiciables, cuando no, francas *iniquitates*.

Siguiendo el modelo europeo, el proceso civil de la época virreinal es prevalentemente escrito, formal, carece de una adecuada sistemática en materia de plazos y términos y responde a la naturaleza del *cuasi contrato*. Los singulares adelantos introducidos por el derecho indiano a que nos hemos referido en nota anterior¹⁵ no lograron trascender a períodos posteriores, entre otras cosas, por la carencia de una doctrina sólida que los reforzara. Las dilaciones, combinadas con el predominio casi absoluto del impulso procesal de parte y con el sistema tasado de valoración de las pruebas, poco contribuyeron al fortalecimiento de una justicia acorde con los problemas económicos de

15. Véase, nota 10 y texto correspondiente.

la época. Esta razón es una de las que más influencia tuvo en la proliferación de jurisdicciones especiales para la composición de aquellos litigios íntimamente vinculados con la buena marcha de la economía del virreinato. Esta tendencia desgraciadamente se ha mantenido hasta fechas recientes, dando lugar a que el procedimiento ordinario se aleje cada día más de las concretas necesidades y aspiraciones de la época.

2.4. *Antecedentes ochocentescos de la organización judicial mexicana*

El siglo XIX vio surgir un importante número de ordenamientos en materia de organización judicial. Las reformas operadas en la materia responden, casi siempre, a los vaivenes y evolución de la organización política y de las corrientes ideológicas del período y sólo marginalmente a dictados de la doctrina.

Hemos mencionado ya cómo las *Ordenanzas de Intendentes* fueron un paso hacia adelante en materia de eliminación de fueros y jurisdicciones especiales. Su influencia, sin embargo, e incluso su contenido progresista, pronto habían de palidecer ante las disposiciones dictadas directamente o emanadas como consecuencia de la promulgación de la *Constitución de Cádiz* en 1812. Este texto, fuente importante del constitucionalismo latinoamericano, estableció con toda claridad la independencia del poder judicial frente al ejecutivo (artículos 242 y 243) y su competencia para conocer y resolver en forma exclusiva los litigios civiles y penales (artículos 302, 303, etc.).

Las normas que en materia de enjuiciamiento sentó la constitución gaditana reflejan la impronta de las ideas liberales que venían gestándose en España. Por lo que hace a la garantía de independencia se intenta poner un coto a la intervención del ejecutivo en la administración de justicia; como órgano superior de la pirámide judicial aparece el Supremo Tribunal de Justicia, mientras que en los niveles inferiores de la organización judicial se reduce la competencia judicial de los alcaldes ordinarios, en tanto que funcionarios esencialmente administrativos, en favor de los jueces letrados ordinarios.

Dadas las condiciones insurreccionales que privan por aquella época en la Nueva España, la constitución de 1812 habría de ejercer una influencia fundamentalmente doctrinaria pues su vigencia fue limitada.¹⁶

Durante el período insurgente (1810-1821) se dictan numerosas normas de

¹⁶ A pesar de lo apenas arriba asentado, debe tenerse presente que el *Decreto de 9 de octubre de 1812*, dictado con el fin de adecuar la organización judicial a lo dispuesto por la Constitución Gaditana y que se intituló "Arreglo de Tribunales", se conoció y difundió en México, aún después de consumada la Independencia. El mismo se editó, en 1823, por la imprenta a cargo de Adrián Requelba, siendo sus disposiciones, las primeras que rigieron la organización judicial del México independiente.

indole procesal y varios son los intentos que se realizan en materia de *arreglo de los tribunales*, según la expresión de la época.

Ya en su proclama de 6 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo establece —al tiempo en que abole la esclavitud— “Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el sellado”. Esta tercera norma de la proclama nos permite constatar los ideales nacientes por una administración de justicia menos costosa para el justiciable.¹⁷

La organización judicial del México independiente habrá de irse moldeando lentamente con el sucederse de los distintos textos políticos constitucionales que se promulgaron a partir del *Decreto de 22 de octubre de 1814* (CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN).

La primera ley fundamental mexicana organizó al poder judicial de modo jerárquico poniendo en la cúspide de la pirámide al *Supremo Tribunal de Justicia* (arts. 181 y sgs.) del que dependían los jueces nacionales de partido, que poseyeron un carácter monocrático, y diversos tenientes de justicia. Rescatando la tradición virreinal, se estableció un *Tribunal de Residencia* cuyos miembros eran elegidos por el Congreso y cuya competencia era la dilucidación procesal de los litigios de responsabilidad oficial.

Al igual que en otras materias, las normas que sobre organización judicial implantó la Constitución de Apatzingán tuvieron una corta vida. En 1821 aparece el *Plan de Iguala* dando validez plena a la Constitución de Cádiz (artículo 20). Dos años después, con el advenimiento del Imperio de Agustín de Iturbide, se intenta retornar al modelo audiencial, sin que se pasara de una tentativa, pues, en abril de 1823, el Congreso desconoce al emperador y a las normas por él dictadas.

Dos textos de singular importancia aparecen en 1824; en enero ve la luz la célebre *Acta Constitutiva de la Federación*, mientras que en octubre lo hace la *Constitución*. Con ellos se crea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que entra en funciones en diciembre del propio año, integrándose el poder judicial federal por los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Siguiendo patrones comunes al constitucionalismo norteamericano, se asientan los principios de inamovilidad judicial y designación a cargo del poder legislativo, al tiempo que a sus miembros se les exige ser versados en

17 Algunas otras normas de interés procesal, dictadas durante el período insurgente, fueron las de 22 de marzo de 1811 relativas a la abolición de la tortura, las de 24 de enero de 1812 aboliendo la pena de muerte, las relativas al enjuiciamiento criminal de 9 de octubre de 1812, las de 5 de noviembre del propio año señalando la delimitación de competencias entre las jurisdicciones castrense, eclesiástica y ordinaria; las que abolieron el Tribunal de la Inquisición e instituyeron el Defensor de la Fe a principios de 1813 y, finalmente, la que abolió la pena de azotes el ocho de noviembre de 1813. Tal multitud de disposiciones refleja el fermento y la inconformidad reinantes en materia de administración de justicia.

derecho. Reglamentando el funcionamiento del poder judicial se expidió la *Ley Orgánica* de 14 de febrero de 1826.¹⁸

Con el acceso al poder del Partido Conservador y la consecuente abolición del federalismo, la organización judicial sufrió nuevos cambios. Aparece en 1836, como institución peculiar, el Supremo Poder Conservador, órgano político de control constitucional,¹⁹ inspirado tal vez en las enseñanzas de Sièyes y que, en años subsecuentes, habría de ser objeto de penetrantes críticas.

En términos generales, la organización judicial vigente en México de 1837 a 1857 tuvo como fuente primordial a la *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia* de 23 de mayo de 1837,²⁰ enriquecida e innovada sustancialmente por el *Acta de Reformas* de 21 de abril de 1847.²¹

¹⁸ Cfr., Cabrera, Lucio. *Op. cit.*, pp. 15-19. Para una apreciación general del período, cfr. Costeloe, Michael P. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*, México, 1975.

¹⁹ Véase, para una discusión crítica del tema, Herrera y Lasso, Manuel. "Los grandes teóricos mexicanos constructores del amparo", en *Revista Mexicana de Derecho Público*, 1947, núm. abril-junio, pp. 354 y ss. Conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Carta constitucional de 1936, correspondió al Supremo Poder Conservador el declarar nulas aquellas leyes o decretos contrarios a cualquier precepto expreso de la Constitución, tal declaración de inconstitucionalidad debía de producirse en un plazo no mayor a dos meses contados a partir de la fecha en que la norma en cuestión hubiese sido puesta en vigor, las declaraciones de inconstitucionalidad sólo procedían a instancia de alguno de los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo o judicial.

²⁰ De tal "decreto" se hicieron numerosas ediciones, destacando de entre ellas la reimpresión poblana de 1848 a cargo de Macías. Cabe apuntar que la ley de treinta y siete, no obstante haber sido promulgada con el carácter de "provisional", se mantuvo inalterada por casi diez años. Interesa aquí destacar que en el plano de su estructura la ley viene a innovar la sistemática anterior en tanto que se abre con un capítulo relativo a la Suprema Corte de Justicia para ahí, tras hacer mención a un tribunal especial encargado de juzgar a los "ministros y fiscal" de la propia Suprema Corte, pasar a regular la organización y competencia de los órganos inferiores (tribunales superiores de los departamentos, juzgados de primera instancia, alcaldes y jueces de paz). Harto reprochable nos parece el haber integrado en un solo cuerpo y sin que medie distinción alguna en el capitulado, normas estrictamente organizativas, con disposiciones cien por ciento procesales (v.gr. la conciliación preprocesal obligatoria prevista por el art. 89). Al lado de esta ley y en cumplimiento del artículo 54 de la misma, la Suprema Corte de Justicia emitió, el 15 de enero de 1838, un *Reglamento para el Gobierno interior de los Tribunales Superiores de la República Mexicana*, este sí, con carácter netamente organizativo. Desde un primer momento se buscó modificar, cuando no derogar, la ley de 1837; así, en octubre de 1838 la Comisión Primera de Justicia de la Cámara de Diputados propuso un proyecto de ley largamente inspirado en los españoles de 1812 y 1835 (véase, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. "El Proyecto de Ley de 1838 para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 35-36, 1959, pp. 41-67). Significativo desde el punto de vista del "acceso a la justicia", resulta el detallado *Arancel de los Honorarios y Derechos Judiciales que se han de cobrar en el Departamento de México*, mandado observar y cumplir por la Suprema Corte de Justicia en 1840, mismo que se vería sustancialmente modificado en 1857 cuando por mandato constitucional se estableció la "gratuidad" de la administración de justicia.

²¹ No conviene olvidar que durante tal período el país sufría las consecuencias de la derrota militar y política habida en la guerra con Tejas, la corrupción permeaba numerosas relaciones dentro de la sociedad *santanista*, estando comprendida la administración de justicia. Simpson llega a afirmar —citado por Margadant— que *la justicia fue vendida*

Con la promulgación de la *Constitución* en 1857 y las leyes orgánicas de ella derivadas, quedarían sentadas las bases de organización judicial vigentes durante la primera década de nuestro siglo.²²

En la Constitución de 1857 se organizó al poder judicial siguiendo el sistema implantado en 1824; la cabeza se confirió a la Suprema Corte de Justicia (artículo 90) y a continuación se colocó a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito. A la Suprema Corte de Justicia se le confirieron funciones muy similares a las que hoy en día posee al otorgársele competencia para controlar la constitucionalidad a través del juicio de amparo (artículos 101 y 102), y competencia ordinaria para resolver los conflictos en que la Federación fuese parte, los derivados del cumplimiento o aplicación de leyes federales y aquellos suscitados entre dos o más Estados.

Por lo que hace a las garantías del poder judicial, el Constituyente aprobó la elección indirecta de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, ordenando, igualmente, que el desempeño del cargo de ministro de la misma sería por tiempo determinado (seis años); tras un importantísimo debate, se estableció, finalmente, que entre los requisitos para ser ministro del más alto tribunal no debía consagrarse el de poseer título de abogado.²³

A pesar de las bondades organizativas incluidas en la Constitución de '57, la administración de justicia sufrió la perniciosa influencia de las corrientes políticas posteriores a 1876. Durante el porfiriato, la Suprema Corte de Justicia, y con ella el poder judicial, perdió su dignidad frente a la dictadura convirtiéndose en un simple instrumento de ésta. Estos problemas habrían de ser examinados por el Constituyente de 1917 quien aportaría numerosas variantes de las que con posterioridad nos ocuparemos.

2.5. *Antecedentes ochocentescos del enjuiciamiento penal mexicano*

Al producirse la Independencia se inicia un arduo y, en ocasiones contradictorio, movimiento de reforma del enjuiciamiento penal. Con la Constitu-

y comprada por los precios más bajos que señala la historia... (Margadant, Guillermo F., *Op. cit.*, pp. 153-154). Con anterioridad al "Acta Constitutiva y de Reforma" es de mencionarse simplemente la ley procesal de 1840, obra de Bustamante. Como es sabido, la aportación fundamental que dentro del terreno procesal cabe abundar al Acta de 1847 es la implantación del juicio de amparo a nivel nacional con la impronta ya de la *fórmula Otero* (declaración de inconstitucionalidad con efectos limitados al caso particular sobre el que el proceso haya versado). Cfr., entre muchos otros, Medina, Hilario. "El Amparo Rejón", en Rangel y Vázquez, M. *El control de constitucionalidad de las leyes y el juicio de amparo de garantías en el Estado Federal, México*, 1952. Al ocupar el poder los radicales dictarían —el 23 de noviembre de 1855— una ley transitoria en la que se suprimieron los fueros militar y eclesiástico, tal ley se conoce como "Ley Juárez" y fue largamente criticada por los conservadores.

²² Cfr., entre otros, Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente*, México (2ª ed.), México, 1956.

²³ A este respecto véase Cabrera, Lucio. *Op. cit.*, pp. 36-38.

ción gaditana se suprimen numerosas de las jurisdicciones especiales existentes en materia penal, tales como la de La Acordada y el de la Inquisición; ²⁴ paralelamente, como ya hemos señalado, las proclamas del movimiento insurgente modificaron o abolieron algunas de las prácticas propias del enjuiciamiento penal virreinal, tales como la tortura, el juramento del acusado; se sanciona el carácter bi-instancial del procedimiento penal y se fijan términos precisos dentro de los cuales el juzgador deberá dictar su sentencia.

Durante los años inmediatos a la proclamación de la Independencia se manifestó una cierta discordancia entre las normas que sobre el enjuiciamiento penal sancionaron los ordenamientos constitucionales y las contenidas en la legislación ordinaria, en virtud de que estas últimas seguían siendo aquellas virreinales. Esta situación fue en cierto modo resuelta por la *Ley que para el arreglo de la administración de justicia se dictara el 23 de mayo de 1837*.²⁵

Conforme a esta ley reguladora tanto de la organización judicial como de los procedimientos civiles y penales, se estableció que “Todos los tribunales de la República se arreglarán en lo sucesivo, para la sustanciación de los juicios y determinación de los negocios civiles y criminales a las leyes que regían en la nación antes de la Constitución del año de 1824, en todo lo que no se oponga a las bases y leyes constitucionales y a la presente” (artículo 145). El capítulo sexto de la ley de 1837, intitulado “disposiciones generales”, contiene normas fundamentales del enjuiciamiento penal. Merecen especial mención las contenidas en los artículos 120 y 121 que establecen el carácter bi-instancial del procedimiento y señalan que si la sentencia dictada en segunda instancia es plenamente coincidente con la dictada en primera, ésta se tendrá por ejecutable. En materia penal subsisten sólo dos fueros de índole personal, el eclesiástico y el militar, mas un importante requisito de procedibilidad en tratándose del enjuiciamiento de los ministros de la Suprema Corte (art. 42).

En el período inmediato a la liquidación del centralismo santanista, y haciendo frente a un sensible incremento en la criminalidad, se promulgan diversas normas tendientes a implantar el juicio sumario de individuos particularmente peligrosos.²⁶

²⁴ El tribunal de la Inquisición viene abolido el 9 de marzo de 1820. Al lado del innegable carácter político que tuvo la supresión de tales tribunales, debe destacarse el afán de los legisladores por limitar el número de jurisdicciones especiales, mismo que ya en España había sido objeto de críticas (decreto de 1811 aboliendo los señoríos jurisdiccionales).

²⁵ Cfr., supra, nota 20 y texto correspondiente.

²⁶ En lugar de crearse una jurisdicción especial competente para conocer de tales delitos e infracciones (cosa que se hubiera logrado con la simple reinstalación del Tribunal de la Acordada), nuestros legisladores prefirieron introducir un procedimiento penal especial, el sumario —que en ocasiones quedaba reducido a sumarísimo— para aplicar las sanciones a quienes atentaban contra el orden público, la integridad de la nación, piratería, etc. Cfr.,

De mayor importancia resultan sin duda las diversas normas relativas al enjuiciamiento penal contenidas en la *Constitución de 1857*. De entre ellas vale la pena recordar las que establecieron que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales” (subsiste tan sólo el fuero de guerra para los delitos de orden militar), “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Garantías específicas se dictaron también respecto a la prisión preventiva y al derecho a hacerse asistir por un defensor.

Todas estas garantías de índole constitucional no lograron desarrollarse plenamente en las normas de enjuiciamiento dictadas el 4 de mayo de 1857, mismas que, en términos generales, recogen la tradición virreinal.

Innovaciones importantes no se producen sino hasta 1869 con la *Ley de Jurados Criminales* de 15 de junio. Esta ley, obra de Ignacio Mariscal, introduce al enjuiciamiento penal mexicano dos importantes instituciones; por un lado, el jurado, institución que no ha tenido mayor arraigo en México²⁷ y cuya implantación encuentra antecedentes tanto españoles como norteamericanos y, por otro, los *promotores fiscales* como órganos directamente facultados para ejercitar la acción penal independientemente del agraviado, sentando con ello las bases para que la legislación de 1880 implantara, definitivamente, al *Ministerio Público* como órgano acusador; en contra, incluso, de las ideas al respecto expresadas por el constituyente de 1857.²⁸

En 1871, época en que se inicia la “codificación” del derecho mexicano, se promulga lo que puede considerarse como primer Código Penal mexicano. La obra de Martínez de Castro se orienta decididamente por una concepción publicista del derecho penal y determina que las leyes procesales se revisen con vistas a la redacción de un nuevo código procesal en el que se armonicen los criterios sustantivos con los procesales. Nace así, el 15 de septiembre de 1880, el *Código de Procedimientos Penales*, mismo que adopta el sistema mixto de enjuiciamiento. Dentro de este ordenamiento, que no habría de tener vigencia sino por catorce años, se consagran algunos derechos fundamentales para el acusado, tales como el derecho de defensa, la inviolabilidad del domicilio y la libertad caucional. Destacan por encima de estas medidas las nor-

entre otras disposiciones, la ley de 6 de diciembre de 1856 “para castigar los delitos contra la Nación, contra el orden y la paz pública”, la de 6 de mayo de 1868 “para juzgar el delito de conspiración”, o las duras medidas que contra salteadores y plagiarios dictase Juárez en su Decreto de 13 de abril de 1869. Dichas disposiciones pueden consultarse con facilidad en la recopilación de Gutiérrez, Blas José, *Leyes de Reforma (1855-1868)*, tomo III (Administración de Justicia), México, 1869.

²⁷ Cfr., críticamente, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Síntesis del Derecho Procesal*, cit., pp. 593 y 594, así como, del propio maestro, “El Jurado Popular”, en *Estudios Sociológicos (Sociología Criminal)*, México, 1954, pp. 207-217.

²⁸ Cfr., *infra*, nota 44.

mas tendientes a organizar el Ministerio Público, mismo que —como ya hemos apuntado— queda finalmente instituido como órgano encargado de ejercitar la acción penal en nombre de la colectividad genéricamente ofendida por la comisión del delito y particularmente interesada en la condena del responsable. El ministerio público se autonomiza sólo hasta 1903, pues en su primera fase queda como cuerpo subordinado a la policía judicial y, con ello, al poder judicial. Dentro de la ley procesal de 1880 se mantiene al jurado como órgano jurisdiccional en materia penal.

En 1894 se dicta un nuevo código procesal penal que en poco difiere del anterior. El sistema mixto se mantiene y otro tanto ocurre con el ministerio público como órgano requirente, conservando el jurado su carácter de tribunal popular. Como modificaciones encontramos las encaminadas a equilibrar los poderes del órgano requirente con los derechos y garantías de la defensa, pues, en dicha época y a diferencia de lo que hoy ocurre, ésta tenía un mayor margen de ingerencia en la marcha del procedimiento. Al encomendarse el ejercicio de la acción al Ministerio Público, la persona ofendida contó sólo con la posibilidad de pretender la reparación del daño sufrido a consecuencia del delito, quedándole, en consecuencia, vedadas cualesquier tipo de funciones requirentes dentro del procedimiento penal. Otras modificaciones de importancia fueron la relativa al principio de inmediatez, mismo que no logró plasmarse en forma cabal dentro de las prácticas y usos judiciales, y la introducción de diversas normas en materia de apreciación de las pruebas que dieron lugar a la consolidación de un sistema mixto, similar al hoy en día imperante.

Directamente inspirado en el código distrital de 1894 al que hemos venido refiriéndonos, en 1908 se expidió la ley federal de procedimientos penales. La mayor innovación introducida por el código federal es, probablemente, el amplio arbitrio que da al juzgador en la valoración de las pruebas.

De esta manera, a principios del presente siglo el enjuiciamiento penal mexicano se encontraba ya caracterizado como un sistema mixto. En él, la acusación se confía a un órgano específico de naturaleza pública en tanto que la investigación es conducida por el juzgador. Los poderes del juzgador comienzan a delinearse como típicos poderes decisorios, al tiempo que priva un sistema mixto para la apreciación de la prueba.

2.6. *Antecedentes ochocentescos del enjuiciamiento civil mexicano*

Durante los casi cien años que separan a la consumación de la Independencia de la promulgación de la *Constitución de 1917*, el enjuiciamiento civil mexicano se rigió —en sus líneas fundamentales— por un total de siete ordenamientos, a saber: la ley de 23 de mayo de 1837, la de 4 de mayo de 1857 (ambas conteniendo normas tanto sobre la administración de justicia, orga-

nización judicial y procedimientos civiles y penales), los códigos de procedimientos civiles de 1872, 1880 y 1884 en la esfera distrital y los de 1896 y 1908 para la federal, regulando, estos dos, tanto el enjuiciamiento civil como el juicio de amparo.

La evolución del enjuiciamiento civil durante el siglo XIX resulta, cuando se le compara con la experimentada por el penal durante el mismo lapso de tiempo, bastante más lenta y, sobre todo, menos cargada de transformaciones profundas. Si dejamos de lado aquellas normas que siendo relativas al juicio de amparo se incluyeron dentro de los códigos de procedimientos civiles, encontramos que el enjuiciamiento civil mexicano decimonónico reproduce sustancialmente el sistema español. En una primera etapa, que va de 1821 a 1857, la influencia del enjuiciamiento español se produjo en virtud de la remisión expresa que a dichos ordenamientos hace el artículo 145 de la ley para el arreglo de la administración de justicia de 1837, al que ya antes nos hemos referido; posteriormente, la fuente en que habían de abreviar los legisladores mexicanos no es otra que la Ley de enjuiciamiento civil española de 1855. En razón de esta proveniencia, el enjuiciamiento civil mexicano del ochocientos, y su reglamentación contemporánea, entroncan directamente con el enjuiciamiento común centro europeo.²⁹

La ley de procedimientos de 1857, promulgada por Comonfort e inspirada por Iglesias, es incompleta y harto privatista aún para su tiempo. Se caracteriza por introducir dos tipos de juicio: el verbal, desprovisto de complejidades y destinado a componer los litigios civiles de escaso montante y los penales motivados por faltas leyes o injurias, que no admite la impugnación de los fallos que en él se dicten y el juicio ordinario, que admite tres instancias y se caracteriza por ser fundamentalmente escrito. Complemento de este ordenamiento lo fue la ley que para el arreglo de la administración de justicia se dictó en 1858, puesto que ésta, reglamentó, entre otras cosas, la competencia perteneciente a los jueces de paz, a los menores y de los juzgados de lo civil y lo criminal. Dentro del sistema recogido en ambos ordenamientos se da a la conciliación prejudicial importante rango, ya que se le considera como etapa por la que deberá necesariamente pasar todo litigio susceptible de transformarse en juicio ordinario.

El código de procedimientos de 1872 continúa la tradición española y poco agrega al enjuiciamiento precedente en cuanto a técnica; las innovaciones fueron sustancialmente de índole sistemática, siendo, entre otras cosas, la primera ley mexicana que se abre con un capítulo destinado a "las acciones" en el que impera, como no debe extrañarnos, un acentuado espíritu romanista. Tan poco efectiva se mostró la nueva legislación que ya para 1875 se constituía una comisión encargada de reformarla. Cabe mencionar, en defensa de

²⁹ Cfr., Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Síntesis del Derecho Procesal*, cit., pp. 331-332.

los legisladores de 1872 —que fueron Lafragua, Yáñez y Eguía—, que la redacción del código procesal se llevó a cabo en un lapso de menos de un año y que ellos mismos acababan de realizar, apenas en 1870 y con la colaboración de Montiel y Dondé, el Código Civil, obra, sin duda, de mejor factura que la procesal civil.

La comisión nombrada en 1875, y de la que fue miembro prominente José María Lozano a quien se confió la labor de redactar una extensa exposición de motivos, presentó en 1880, un conjunto de reformas a la ley anterior. Las reformas fueron tan copiosas y en algunos pocos casos tan importantes,³⁰ que bien se hace al considerársele como un ordenamiento nuevo.

En el propio año de 1880, aparece promulgado en el Estado de Puebla un ordenamiento procesal tendencialmente diverso a los códigos de procedimientos que para el distrito federal se habían dictado en 1872 y 1880. Significativo es, por ejemplo, que el código poblano hable ya, en materia civil, de una tajante distinción entre la jurisdicción contenciosa y la voluntaria, que abra su capitulado con las normas relativas a la jurisdicción y no al juicio o a las acciones, así como el que, regulando en un mismo código el procedimiento civil y el penal, contenga un interesante libro dedicado a “las disposiciones comunes y relativas a la jurisdicción civil contenciosa, a la voluntaria y a la penal”.³¹

El código distrital de 1880 tuvo una vida aún más corta que la de su antecesor. El 15 de mayo de 1884 se promulgó el código de procedimientos civiles que habría de estar vigente hasta la tercera década del presente siglo, sirviendo de modelo a numerosos códigos de las entidades federativas.

El código de 1884 mantuvo en vigor un enjuiciamiento que día a día fue tornándose más lento; prevalece en él un claro predominio de las partes sobre la marcha del enjuiciamiento y aquellos poderes que al respecto competen al juez, suelen ser discrecionales; se mantienen dos procedimientos principales, el oral para negocios de escaso valor económico y el escrito con carácter de ordinario; en materia probatoria encontramos, por un lado, un claro predominio de la valoración legal y, por otro, la carencia de normas rígidas en materia de admisión en virtud de haberse acogido el principio de *probationes non sunt cartandae* y, finalmente, un caótico sistema impugnativo.

De esta suerte, el enjuiciamiento civil vigente en México a principios del siglo xx poco tiene de moderno. Si se le contempla dentro del marco de la

³⁰ Así, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Op. ult. cit.*, p. 329 y De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México (8ª ed.) 1969, pp. 41-42.

³¹ El código poblano, obra de Béistegui, resulta —probablemente— la pieza legislativa de mayor novedad producida en el campo procesal durante el ochocientos aún cuando no pueda afirmarse que rompe con la tradición hispana. En este sentido, Margadant, Guillermo F. *Op. cit.*, p. 188.

familia jurídica romano-germana a que pertenece, es uno de los menos avanzados. El juzgador tiene un papel esencialmente pasivo y las partes gozan de amplios poderes de disposición sobre el objeto del proceso; con ello, el enjuiciamiento tiene un marcadísimo carácter privatista y mucho dista de desplegar cabalmente el cometido público y social que es inherente a la composición jurídica de todo litigio.

En el ámbito federal, el espíritu codificador se manifiesta en líneas bastante similares a las de los códigos locales. En 1855 se integró una comisión encargada de redactar un código federal de procedimientos civiles. Integraron la comisión Vallarta, Lozano, Corona, Alcántara, Velasco y Contreras. Tras de prolongadas sesiones y numerosos desacuerdos entre Vallarta y el resto de la comisión,³² el 15 de septiembre de 1896 se promulgó el *Código Federal de Procedimientos Civiles* que habría de entrar en vigor en 1897. En sus líneas maestras el código federal trató de recoger las experiencias de las legislaciones locales a fin de no entrar en franca colisión con tales ordenamientos, la idea central era la de lograr el ideal constitucional de una justicia pronta y expedita, razón por la cual se intentó poner en marcha la oralidad. Las formas y dilaciones típicas del enjuiciamiento distrital trataron de sustituirse por un sistema sumario, salvos desde luego los procedimientos relativos al juicio de amparo. El código aprobado comprendía tres grandes partes: la relativa a organización judicial jurisdicción y competencia, la referente al enjuiciamiento civil y una tercera correspondiente al penal. Empero, al entrar en vigor en 1897 sólo lo hicieron las dos primeras.

Los continuos cambios que venía experimentando el país y, fundamentalmente la continua inquietud por mejorar el juicio de amparo a través de reformas constitucionales, pronto obligaron a estudiar una reforma al enjuiciamiento civil federal. Esto ocurrió en 1908, al promulgarse el *Código Federal de Procedimientos Civiles* que habría de mantenerse en vigor hasta 1943.

2.7. Breve referencia a la evolución de lo contencioso administrativo durante el siglo XIX³³

Como ya hemos tenido ocasión de recordar, durante el período virreinal existieron un gran número de tribunales especiales, algunos de los cuales tenían competencia en litigios de índole contencioso administrativa. El afán de unificar el enjuiciamiento que aparece en Cádiz y continúa durante la primera mitad del siglo XIX dificulta la aparición de un enjuiciamiento ad-

³² Tales discusiones se centraron, fundamentalmente, en torno a la forma en que en dicho código se reguló el juicio de amparo, ya que es en tal ordenamiento en donde encontramos claramente delineado —artículo 780— el *amparo de estricto derecho*.

³³ A este respecto, véase, entre otros, González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en materia administrativa en México*, México, 1976, pp. 13-34.

ministrativo dotado de características propias. Esto no ocurre sino hasta 1853 por obra de la *Ley Lares*. La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo crea un Consejo de Estado con jurisdicción retenida, a imagen del *Conseil d'Etat* francés. La vida de este sistema fue muy breve, pues en 1854 se produce la *Revolución de Ayutla* y en 1855 viene definitivamente abolido, aun cuando el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, de 10 de abril de 1865, trató de volver a implantarlo.

Con la entrada en vigor de la *Constitución de 1857*, el juicio de amparo hizo las veces de jurisdicción administrativa al consagrarse el principio de unidad jurisdiccional, mismo que subsistiría hasta 1936.

3. EL ENJUICIAMIENTO MEXICANO CONTEMPORÁNEO. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

3.1. *La administración de justicia en los albores de la Revolución*

Independientemente de la bondad o maldad técnica y sistemática que se pueda aducir en favor de los ordenamientos procesales vigentes a principios de siglo, parece innegable que la administración de justicia no había podido ponerse a salvo de la situación política por entonces imperante.

Cuando en 1903, desde las páginas de "El Hijo del Ahuizote", Ricardo Flores Magón lanza su conocido manifiesto intitulado "LA CONSTITUCIÓN HA MUERTO", la administración de justicia parecía haber llegado a su más ínfimo nivel. El revolucionario escribe, entre otras cosas, que "la justicia ha sido arrojada de su templo por infames mercaderes... la Revolución de Ayutla (1854) (que) estableció la libertad judicial que reconocieron nuestros Constituyentes en ese gran Código que ha muerto en nuestro país (estableció que), el fraile, el tirano, el militar, todos quedaban sujetos a la misma barra de la justicia". Pero hoy, se pregunta Flores Magón, ¿Hay igualdad en nuestro país?, y responde: "El capitalista, el fraile y el alto funcionario, ya sea civil o militar, no son tratados en México igual que el obrero humilde o cualquiera otro miembro del pueblo, oscuro en la sociedad, pero brillante en las epopeyas de la nación... predomina el oro, predomina el poderoso, predomina el fraile, predomina el extranjero y nada más. El magnate ha llegado a considerar la cárcel como una propiedad suya, que puede servirle para quitar de enmedio a sus contrarios cuando para ello no puede emplear el asesinato de encrucijada o el fusilamiento justificado con motivo de paz pública o de orden criminal... la libertad individual es un juguete... ¿La rectitud judicial?, ni hablar de ella, en la mayoría de los casos triunfa el acaudalado,

triunfa el poderoso, triunfa el extranjero, triunfa el clero". Esta era al menos la forma en que el campesinado y el proletariado, según la pluma de uno de sus preclaros representantes, veían el problema de la justicia en los últimos años del Porfiriato.³⁴

El malestar popular frente a la administración de justicia prerrevolucionaria fue sin duda una más de entre las causas que condujeron al pueblo en su lucha contra la dictadura. Tal se desprende igualmente del mensaje que Carranza dirigió al Constituyente de 1917 y de varios de los debates que en el seno del mismo se tuvieron.

El *primer jefe* constitucionalista, ponderando las virtudes teóricas de la Constitución de 1857 y lamentando los atropellos e injusticias del porfiriato afirmó: "...el número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones... es sorprendente; sin embargo de la generalidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la Federación no hizo esfuerzos para reprimirlo, ni mucho menos para castigarlo... y de seguro que causaría, ya no sorpresa, sino asombro, aun a los espíritus más despreocupados e insensibles a las desdichas humanas, si... pudieran contarse todos los atentados que la autoridad judicial federal no quiso o no pudo reprimir".³⁵

Por su parte, dentro del debate habido en torno a las juntas de conciliación y arbitraje y su función de componer los litigios obrero-patronales, el diputado José Natividad Macías afirmó que la justicia hasta ese momento imperante, funcionaba por y para los patrones. Argumentando, en pro de la implantación de nuevos mecanismos en materia de composición laboral, adujo que el enjuiciamiento civil se encontraba "petrificado" y diseñado, *ex professo*, para tutelar en forma harto deficiente las necesidades del naciente proletariado mexicano.³⁶

Estos testimonios singulares, aunados a las diversas garantías que en materia tanto de enjuiciamiento como de organización consagró la *Constitución de 1917*, vienen a poner de manifiesto el mal estado de la administración de justicia operante durante la primera decena del 1900. Estos males eran, fundamentalmente, los derivados de la carencia de independencia del poder judicial, de las complejidades técnicas del enjuiciamiento, de la falta de garantías de acceso a la justicia y de la lentitud y lenidad de los órganos encargados de tutelar los derechos de los ciudadanos.³⁷

³⁴ Cfr., Flores Magón, Ricardo. *La Constitución ha muerto*, en "El Hijo del Ahuizote", 8 de febrero de 1903.

³⁵ Carranza, Venustiano. DECLARATORIA, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Querétaro, 1916, tomo I, pp. 260 y ss.

³⁶ *Diario de los Debates*, cit., pp. 664.

³⁷ Tales deficiencias inherentes al enjuiciamiento civil de corte ochocentescos ya habían encontrado, también, acérrimos críticos en la propia España. Cfr. vgr., De Vicente y Cervantes, José. *Tratado histórico, crítico filosófico de los procedimientos judiciales en materia*

3.2. La organización del poder judicial y la Constitución de 1917

De entre los diversos principios que en materia de organización judicial consagró la Constitución de 1917, resultan de singular importancia los siguientes: el monopolio de componer jurisdiccionalmente los litigios corresponde al poder judicial, de aquí el que se prohibieran toda clase de tribunales especiales y de fuero;³⁸ el poder judicial es uno de los tres a través de los cuales se ejercita la soberanía nacional y es independiente tanto frente al Ejecutivo como frente al Legislativo;³⁹ se sentaron las bases para la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, rechazándose tanto la intervención del Ejecutivo en sus nombramientos como el que fuesen electos en forma popular,⁴⁰ requiriéndoseles el poseer el grado de abogados y no la mera *instrucción* en la ciencia jurídica. En cuanto al funcionamiento mismo del más alto tribunal se estableció la audiencia pública y se dispuso que debería de funcionar “en pleno” y no en la acostumbrada división por salas. Finalmente, íntimamente vinculado con el problema de la or-

civil según la nueva ley de enjuiciamiento, con sus correspondientes formularios, Madrid, 1856-8, tomo I, pp. 117-178; o bien en los intentos de reforma del Marqués de Gerona (de 1853). Deficiencias que persistirían, según se desprende del texto de la conferencia pronunciada por Roig y Bergada, José. *Estado actual de la administración de justicia en España*, Madrid, 1919.

³⁸ Artículo 13 “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”, que combinado con lo dispuesto por el art. 104 imposibilitaba, entre otras cosas, la creación de una jurisdicción administrativa autónoma. No obstante lo anterior, en 1937 se instauró el *Tribunal Fiscal de la Federación* abriendo la posibilidad de una justicia administrativa delegada; no fue sino hasta 1946 cuando la situación del mencionado tribunal se regularizó al adicionarse el artículo 104. Cfr., entre otros, González Cosío, A. *Op. cit.*, pp. 91-96. Por lo que hace a la jurisdicción laboral, véase, entre otros, De la Cueva, Mario. *La jurisdicción del trabajo en el derecho mexicano*, en “Contratti Collettivi e Controversie di Lavoro. Studi in memoria di L. Barassi”, Padova, 1965, pp. 115 y ss.

³⁹ Se recoge la tradicional doctrina de la separación de poderes y se regula al poder judicial como “poder”; tal caracterización fue, en su tiempo, objeto de sonadas polémicas (Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, México, 1965). El Constituyente de 1917 optó claramente por considerarlo como un auténtico poder para así salvaguardar la independencia de sus integrantes frente a la administración (Cfr. Cabrera, Lucio. *Op. cit.*, pp. 91 y 92). Lo que no a todos puede parecer como conveniente es el que, en aras de su independencia, se haya suprimido —por Ley de 14 de abril de 1917 y en cumplimiento de lo prevenido por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917— la *Secretaría de Justicia*, siendo sus funciones absorbidas nada menos que por la “Procuraduría General de la Nación”, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el jefe del Ejecutivo, con lo que, de un tajo, se hipertrofió aún más al Ministerio Público al hacersele asesor del Ejecutivo para la elaboración de proyectos normativos relativos a la administración de justicia (función en la que no puede decirse que halla destacado grandemente, cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Síntesis del Derecho Procesal*, cit., p. 526, nota 636). Respecto a las causas y consecuencias de la supresión de la Secretaría de Justicia, véase el brillante análisis de Martínez Báez, Antonio. *Estudio Histórico y Comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia*, en “El Foro”, 1961, núm. 32, pp. 53-68.

⁴⁰ Cfr., entre otros, Cabrera, Lucio. *Op. cit.*, pp. 73-76.

ganización judicial, la *Constitución de 1917* elaboró en detalle varios de los principios que hoy rigen el juicio de amparo.⁴¹

La inamovilidad con que hoy cuentan los ministros de la Suprema Corte de Justicia fue objeto de diversos debates. Hubo quienes la defendieron aduciendo que la garantía de inamovilidad viene a coadyuvar a la consolidación de la independencia del judicial frente a los restantes poderes, o señalando que dentro de un Estado en el que el Ejecutivo y el Legislativo se renuevan periódicamente por medio del voto público, “nada importa que un solo órgano... se perpetúe en una unidad que la hace aparecer siempre noble”. Las críticas, en cambio, apuntaban a los posibles abusos a que podrían llegar juzgadores inamovibles. Como solución se llegó a implantar la inamovilidad en forma experimental,⁴² al tiempo que se delineó un sistema para exigir responsabilidades oficiales y sancionar la mala conducta de los funcionarios.

Dadas las repercusiones que en materia de independencia del poder judicial tiene la designación de los jueces, resulta de especial interés el constatar cómo fue planteado el problema al constituyente. Dentro del proyecto de Carranza se proponía que los ministros de la Suprema Corte fuesen designados por el Congreso de la Unión y no, como entonces acontecía, por medio del voto popular. Los constituyentes estuvieron conformes en renovar el sistema por considerar que la elección popular no ofrecía garantías suficientes para una recta administración de la justicia, máxime a nivel federal, pero igualmente se rechazó la ingerencia del Ejecutivo en la designación. Como resultado, el constituyente de 1917 estableció que los ministros serían designados por el Congreso de entre una lista que a él propondrían las legislaturas locales. Este sistema, empero, habría de tener una breve vigencia en virtud de reformas operadas a iniciativa del Presidente Calles.⁴³

Finalmente, en contra de lo establecido por la Constitución de 1857, el constituyente de Querétaro aprobó que de entre los requisitos para ser ministro se incluyera el de tener título de abogado en derecho, profesionalizándose con ello la administración de justicia.

De la evolución de estos principios y de la organización, hoy en copia vigente, del poder judicial, habremos de ocuparnos en próximo apartado.

3.3. *El enjuiciamiento penal y la Constitución de 1917*

Si en los diversos textos constitucionales a que nos hemos referido encontramos siempre elementos relativos al enjuiciamiento penal, puede decirse que la Constitución de 1917 no se aparta del modelo y, llegando aún más

⁴¹ Cfr., Cabrera, Luicio. *Op. cit.*, pp. 77-91.

⁴² *Ibid.*, pp. 67-69.

⁴³ Reformas al artículo 96 constitucional de 14 de agosto de 1928, según las cuales la designación de los ministros de nuestro más alto tribunal corresponde al Presidente de la República con la aprobación del Senado.

lejos que los textos que la precedieron, establece un complejo sistema de garantías al enjuiciamiento penal. La importancia de esta medida radica, fundamentalmente, en el haber dado rango de normas constitucionales y, con mayor rigor, de *garantías individuales* susceptibles de tutela mediante el amparo, a un buen número de principios rectores del enjuiciamiento penal.

Con el rango de auténticas “garantías individuales”, o si se prefiere, de “contenidos excluidos a la esfera de acción de los poderes públicos”, el constituyente de 1917 prohibió la existencia de tribunales especiales en materia penal, el empleo de la analogía como criterio para la determinación de la pena aplicable, la extradición de reos políticos, el uso del tormento y un conjunto de normas en materia de detenciones. Particularmente referentes al enjuiciamiento son las llamadas *garantías del acusado* contenidas en el artículo 20. Conforme a las mismas, se regula la libertad bajo caución, el principio de *nemo tenetur aedere contra se* o derecho “al silencio”, la publicidad de la audiencia, el derecho a ser juzgado en un lapso no mayor a un año y la libertad de defensa. Garantías hoy día recomendadas por numerosos textos internacionales y debidamente recogidos por el artículo 10 de la *Declaración Universal de derechos humanos*, que no hacen sino atestiguar los anhelos y aspiraciones existentes al concluirse la revolución de 1910. Empero, como más adelante se expone, muchas de ellas han tenido y tienen una precaria vigencia dentro del enjuiciamiento mexicano.

En estrecha relación con el enjuiciamiento penal se encuentran tanto el Ministerio Público como el jurado. Ambas instituciones fueron objeto de examen por parte del Constituyente de 1917. A través del artículo 21 se sentaron las bases del Ministerio Público como órgano requirente al establecerse, con poca fortuna terminológica, que le incumbe la “persecución de los delitos”, evitando con ello un retorno a un modelo prevalentemente inquisitivo, ya que el Ministerio Público venía concebido como un órgano de naturaleza administrativa. Por lo que hace al jurado, el artículo 20 constitucional se limitó a decir que la justicia penal sería administrada por “un juez o jurado de ciudadanos”, permitiendo con ello que subsistiera la institución misma que día a día, especialmente a partir de 1931, ha ido perdiendo importancia y funciones.

3.4. *El enjuiciamiento civil y la Constitución de 1917*

A pesar de que los males que aquejaban a la administración de justicia en la época prerrevolucionaria entorpecían tanto la buena marcha de la justicia penal como del enjuiciamiento civil, pocas fueron las cosas que respecto a este último se debatieron en el seno del constituyente. Hemos recordado ya cómo Macías criticó severamente la técnica del enjuiciamiento civil al analizar el problema del enjuiciamiento laboral y cómo esto contribuyó decisivamente

a la implantación de las juntas de conciliación y arbitraje, pero, contra lo que era de esperarse, nada en concreto se estableció para mejorar el sistema general del enjuiciamiento civil, quizá por considerársele “menos político” y trascendente que el penal.⁴⁴

De cualquier modo, la Constitución de 1917 contiene un conjunto de “garantías” aplicables al enjuiciamiento civil. En primer término, deben destacarse la prohibición de la autotutela contenida en el artículo 17 que igualmente señala que “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.⁴⁵ En segundo lugar, como ha sido normalmente aceptado, las garantías contenidas en materia de organización judicial en general, deben considerarse también como garantías genéricas del enjuiciamiento civil (juez natural, juzgador independiente, etc.).

3.5. *La organización judicial de 1917 a 1975. Características salientes de su evolución legislativa*

En el período de casi sesenta años que va de la promulgación de la Carta de Querétaro a la fecha, la organización judicial mexicana ha reflejado de un modo más o menos consistente la estabilidad política dentro de la cual se ha desarrollado nuestro país. Al lado de la estabilidad a que se alude frecuentemente, también las tendencias generales de la organización política mexicana se dan cita. Dentro de estas últimas no puede ignorarse cómo el presidencialismo ha ido influyendo dentro de la organización judicial, particularmente por aquello que hace al sistema de designación de los ministros de nuestro más alto tribunal, ni tampoco el peso que ejerce el poder central y que, a costas del federalismo, da lugar a un agudo problema de centralización de la justicia que ha sido objeto de variados contraataques. Finalmente, es a partir de 1917 en que se desarrolla una tendencia general por *despolitizar* a la Suprema Corte y, en general al poder judicial, dejando la solución de los problemas de este género en manos del Ejecutivo u organismos ante él responsables.⁴⁶

Las leyes de organización del poder judicial federal vigentes en el período de la lucha revolucionaria (leyes de 1903 y 1909), fueron en buena medida modificadas por el *Decreto de Organización de los Tribunales de Justicia*

⁴⁴ Es de anotarse que conforme a lo previsto por la Constitución de 1857 coexistieron la promotoría fiscal, de larga tradición, y el ejercicio de la acción penal por parte de los particulares, rechazándose la constitución de un Ministerio Público de tipo francés (Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Síntesis del Derecho Procesal*, cit., p. 525).

⁴⁵ El artículo 17 constitucional emplea la voz *costas* en sentido impropio, por lo que debe entenderse que lo que la norma prohíbe son las tasas arancelarias, el papel sellado y demás erogaciones que el particular debe pagar a la administración a fin de poder recurrir a los mecanismos jurisdiccionales.

⁴⁶ Cfr., Cabrera, Lucio. *Op. cit.*, pp. 130-145.

Constitucionalista, promulgado por Carranza el 1 de octubre de 1914 y la de *Organización Judicial del Poder Judicial Federal* de 2 de noviembre de 1917.

Las manifestaciones más claras de una evolución dentro de la organización judicial federal habrían de producirse a partir del decreto de 14 de agosto de 1928 por medio del cual se estableció que los miembros del tribunal supremo quedaban sujetos a la ratificación de sus nombramientos por parte del Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado, mientras que los magistrados de circuito y los jueces de distrito lo serían con la aprobación de la Suprema Corte. Esta modificación, recogida por la ley que sobre la materia se expidió en 1928, abrió las puertas a una intervención directa del Ejecutivo dentro de la organización judicial contraria al sentir del constituyente pero acorde con la tendencia del período de consolidación del poder ejecutivo como eje del sistema político mexicano.

En 1934 el principio de inamovilidad sufrió nuevas e importantes alteraciones, al disponerse que los ministros nombrados conforme al procedimiento introducido en 1928, durarían en su encargo seis años. Con ello se daba muerte al principio de inamovilidad en el cargo salvo que mediase, como dispuso el artículo 111, mala conducta del ministro o previo juicio de responsabilidad. El sistema de designación volvió a alterarse en 1943, fecha a partir de la cual el nombramiento de los ministros de nuestra Suprema Corte se confió exclusivamente al jefe del Ejecutivo Federal, quedando la designación de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito encomendada a la Suprema Corte de Justicia. La inamovilidad volvería nuevamente por sus fueros en 1950⁴⁷ para finalmente en 1967 quedar establecida como una garantía subjetiva del poder judicial federal recogida por los artículos 97 y 111 constitucionales.⁴⁸

A la luz de la reglamentación actual de la inamovilidad, y del funcionamiento mismo que la Suprema Corte tiene, puede sostenerse que ella colabora a fortalecer al judicial frente al ejecutivo en virtud de que con ello se desliga a los ministros de quien les designó, ampliando con ello las posibilidades de que fallen aun en contra del Ejecutivo.

El principio de inamovilidad se presenta combinado con el sistema que se adopte para la designación de los juzgadores. Desde un ángulo estrictamente técnico, se ha afirmado que la inamovilidad de los miembros del poder judicial garantiza la uniformidad de sus decisiones y permite un armónico desarrollo de la jurisprudencia; se evita, en opinión de los partidarios del sistema, que la Suprema Corte se transforme en mero órgano de refrendo de decisiones gubernamentales al decidir sobre amparos interpuestos en contra de actos del ejecutivo. Pero no cabe duda que una garantía de inamovilidad

⁴⁷ Decreto de 30 de diciembre de 1950.

⁴⁸ Cfr., Fix Zamudio, Héctor. *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México" (1967), núm. 65, pp. 120 y ss.

no puede rendir buenos frutos si paralelamente el sistema de designación no tiende a permitir que los sujetos más capaces lleguen a ocupar los puntos claves dentro de la organización judicial.

En México el sistema ha evolucionado de la elección popular a la designación por parte del jefe del ejecutivo con la aprobación del Senado. Es claro que el sistema hoy vigente resulta acorde con el predominio que dentro del sistema político posee el Ejecutivo; pero esta influencia tendencialmente peligrosa, se atenúa en virtud de la inamovilidad. El debate acerca de la designación de los ministros se mantiene vivo dentro de los estudiosos del derecho público mexicano. Cada vez con mayor insistencia se vienen alzando las voces en favor de una limitación a los poderes del Presidente. Así, en 1966, un nutrido grupo de procesalistas aprobó una recomendación consistente en supeditar la elección del Presidente a un conjunto de candidatos preseleccionados tanto por miembros de la judicatura como de las escuelas y facultades de derecho y por los colegios de abogados;⁴⁹ intentándose, con ello, llevar a la Suprema Corte a los especialistas que gocen de un más amplio reconocimiento técnico. Esta propuesta, que no deja de tener un cierto sabor gremial, se ha visto acompañada por otra quizá más sólida y trascendente: la implantación de la carrera judicial y el ingreso por vía de concurso u oposición. Este sistema, se ha dicho, asegura la independencia y capacidad de los miembros de la judicatura. A la luz de la reforma administrativa que viene llevándose a cabo dentro del poder judicial federal, es muy probable que un nuevo sistema de designación venga propuesto y que éste tienda a permitir un sistema de concurso como vía para ascender a ocupar el cargo de ministro.

Punto de particular relieve es el concerniente a la remuneración de los miembros del poder judicial. Dentro del sistema mexicano se establece como garantía del poder judicial el que su salario no podrá ser disminuido dentro del período para el cual ha sido señalado. Empero, esta garantía posee un carácter meramente negativo, no prevé exactamente conforme a qué métodos han de decretarse los aumentos. Finalmente, el salario del poder judicial forma parte del gasto público y, a diferencia de algunos otros países el nuestro aún no conoce de paros o huelgas dentro del poder judicial con motivo de peticiones de aumento salarial.

Una vez delineados, aún cuando sea en forma liminar, los principios y garantías que rigen al poder judicial, conviene examinar cuál ha sido la evolución de su legislación orgánica. Hemos ya recordado cómo en materia

⁴⁹ Cfr. los diferentes puntos de vista expuestos durante el Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, recogidos en "Revista de la Facultad de Derecho de México" (1960), pp. 527-537; y las resoluciones adoptadas durante el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, recogidas en la misma Revista, núm. 65 (1967), p. 311.

federal la primera ley postrevolucionaria fue la de 1928. Posteriormente, una nueva ley, conteniendo 85 artículos, fue promulgada por el entonces presidente Abelardo Rodríguez y se ocupó de reformar las normas atinentes al jurado popular limitando extraordinariamente sus funciones y de introducir los tribunales para menores. Finalmente, en 1935 entró en vigor la ley que, con numerosas reformas —especialmente importantes resultan las de 1968, 1971, 1973, 1974 y 1975—, se mantiene.

Por lo que toca al régimen del Distrito Federal, la organización de los tribunales se trazó originalmente en 1932 para ser modificada sustancialmente por la hoy en vigor de 29 de enero de 1969. Como reforma importante a la misma debe destacarse la de 1969 que suprimió los juzgados menores. Lugar especial corresponde sin duda a la introducción en 1971 de los juzgados de lo familiar y, para concluir con las reformas, la de 5 de marzo de 1974 que modificó la jurisprudencia de las salas del Tribunal Superior del D. F.

3.6. *El enjuiciamiento penal de 1917 a 1975. Evolución legislativa*

A pesar de las diversas modificaciones que dentro del enjuiciamiento criminal había introducido la Constitución de 1917, la legislación ordinaria permaneció inalterada durante casi diez años. Durante el período presidencial de Portes Gil se constituyó una comisión encargada de revisar la legislación procesal penal; de tal comisión sobresalen los juristas Chico Goerne y José Almaraz, quienes guiaron a la comisión en la redacción de un código procesal penal novedoso que vio la luz en 1929. Dentro de este código de procedimientos penales, que a un mismo tiempo reguló la organización y competencia, destaca el haberse reducido la competencia del jurado en forma extrema y en haber sustituido el modelo de juzgador unipersonal por el colegiado, al tiempo que introdujo una clara distinción entre los tribunales represivos (o penales) y los correccionales.

Poca vigencia habría de tener este código. En 1931, se promulga el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal* que habría de mantenerse en vigor hasta nuestros días. En este código predomina el sistema mixto dándose un poder poco menos que descomunal al Ministerio Público, que habría de regirse por la ley de 1943, hoy derogada, y que mantiene el sistema colegiado. En cuanto a su técnica, el código de 1931 revela las prisas con que fue redactado y la marcadísima influencia de la legislación ochocentista, particularmente defectuosa en materia probatoria.

Por lo que hace a la legislación dentro del ámbito federal, el espíritu legislador se manifestó aún con mayor tardanza. El código promulgado durante los estertores del porfiriato se mantuvo en vigor hasta ser relevado por el hoy vigente de 1934. Desde esta fecha sólo ha sido marginalmente refor-

mado, siendo de singular mención la reforma de 21 de diciembre de 1968 respecto a la prueba y las significativas modificaciones introducidas en 1971.⁵⁰

De estas singulares reformas cabe sin duda afirmar que señalan un hito evolutivo de capital importancia. Resulta sorprendente, cuando no bochornoso, el pensar que durante más de cuarenta años el enjuiciamiento penal siguió conformándose a partir de modelos ochocentescos que poco o nada tenían de acordes con la evolución de la sociedad mexicana.

Finalmente, cabe mencionar que el *Ministerio Público* se ha visto regulado, dentro del ámbito distrital, por las leyes de 9 de diciembre de 1919 en la que se trató de poner a la institución dentro de los marcos que le señalara el constituyente de 1917, por la de 2 de octubre de 1929 —adoptada igualmente por diversas entidades federativas— obra de dos penalistas de singular relieve, Luis Garrido y Nicéforo Guerrero, y que dio un contenido menos arcaico a la institución, dotándola de un importante departamento de investigaciones. Esta ley habría de ser revisada y derogada en 1954 por una nueva que en términos generales no hizo sino ampliar los poderes y dependencias del órgano en cuestión.

No fue sino hasta 1971 cuando el Ministerio Público recibió una regulación de tipo moderno. Tal cosa fue posible merced al tesón y preparación *ius procesalista* del entonces Procurador, Sergio García Ramírez bajo cuyo mando el ministerio público empezó a cobrar un carácter prevalentemente técnico y, lo que es más importante, a ajustarse a los postulados constitucionales.

El Ministerio Público Federal ha sido objeto de cuatro leyes que por su sistemática se inspiran en los modelos distritales. Estas leyes fueron las de 1934, 1941, 1955 y la vigente de 1974.

3.7. *El enjuiciamiento civil de 1917 a 1975. Evolución legislativa*

La evolución legislativa del enjuiciamiento civil ha sido, durante los últimos setenta y cinco años, significativamente lenta. Al igual que dentro del enjuiciamiento penal, la legislación puesta en vigor en la tercera década de este siglo —de clara influencia liberal ochocentescas— ha subsistido hasta nuestros días recibiendo numerosas reformas que operan a la manera de modificaciones parciales con las que se trata de adecuar el enjuiciamiento a las necesidades contemporáneas. La tarea de promulgar un nuevo ordenamiento, fundamentalmente dentro del ámbito distrital, es poco menos que apremiante.

Una vez promulgada la *Constitución de 1917*, que tendía a reorganizar la totalidad de la vida económica y social del país, y aun con anterioridad a esta fecha la necesidad de reformar la legislación del proceso civil, contenida en

⁵⁰ Véase, García Ramírez, Sergio. *La Reforma Penal de 1971*, México, 1971.

el código de 1884, era sentida de modo más o menos unánime por las profesiones forenses. Sin embargo no fue sino con la publicación de la ley sustantiva de 1928 que tales sentimientos tomaron cuerpo. El movimiento de reforma se inicia con los proyectos del abogado Solórzano, que fueron rechazados. La Secretaría de Gobernación encomendó a un grupo de juristas la redacción de un nuevo proyecto,⁵¹ mismo que fue concluido en 1932 y que se rechazó por el Ejecutivo en virtud de que reproducía prácticamente inalterada la legislación de 1884 y orientarse decididamente por un sistema escrito, cargado de individualismo y pleno de recursos poco sistematizados. Una nueva comisión vino instalada, formando parte de ella los abogados García Rojas, Castillo Larrañaga y Gual Vidal. De esta comisión habría de surgir el proyecto que en 1932 se promulgó como Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales que hasta la fecha rige nuestro enjuiciamiento local.

El no haber corrido la misma suerte que los proyectos que le precedieron no debe, sin embargo, inducirnos a pensar que fue aprobado por el hecho de poseer las virtudes de que los otros carecieron, a saber, una sistemática moderna y ágil, idónea para garantizar el ideal formulado por el constituyente de garantizar al pueblo *una justicia pronta y expedita*. Antes bien, y aún cuando haya quienes opinen lo contrario, debe concluirse, junto con Alcalá-Zamora,⁵² que el código aprobado en 1932 y hasta hoy en vigor, “dista mucho de ser el código procesal civil necesitado por México”, ya que —afirma el maestro— “se da la paradoja de que para modernizar en 1932 un texto de 1884 se haya acudido de preferencia a uno de 1881, que deriva a su vez de otro de 1855, inspirado, por su parte, en el proceso medieval”.

Las reformas de que ha sido objeto han sido, como ya apuntábamos, paliativos tendientes a poner el código al ritmo de los tiempos. La reforma del 14 de marzo de 1973 tiene como características más salientes la división de la competencia material en patrimonial y familiar, que se presentan al lado de la voluntaria; la postulación del juicio oral —que en rigor se limitó a la recepción oral de la prueba— como juicio ordinario, y la abolición del juicio sumario; reforma a la apelación; más de forma que de sustancia. La reforma tendencialmente encomiable, no ha logrado alterar sustancialmente la duración del proceso y dentro de la doctrina se han levantado autorizadas voces que califican a algunas de las modificaciones como “inexplicables”.⁵³

Por su parte, la legislación del proceso civil federal durante la fase post-revolucionaria es exigua en el número pero, muy probablemente, superior a la distrital. El código de 1909 no fue reemplazado sino hasta 1943. La comisión encargada de redactarlo estuvo integrada por los licenciados Canudas,

⁵¹ Cfr. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Op. cit.*, pp. 42-47.

⁵² Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Síntesis de Derecho Procesal*, cit., pp. 331-332.

⁵³ Así, por ejemplo, Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, México (5ª ed.) 1975, pp. XXVII-XXX.

Díaz Infante, Lizardi, Hernández Delgado, Corrales Ayala, Ortiz Mena, Liceaga y Adolfo Maldonado quien, a la sazón, resulta su principal autor. Dentro de este ordenamiento es palpable, por vez primera dentro de nuestras leyes de enjuiciamiento, la influencia de doctrina procesal diversa al “procedimentalismo” español del siglo pasado. En él encontramos claramente la huella del ilustre Giuseppe Chiovenda quien, de tal suerte, hacía llegar a México los resultados del procesalismo científico alemán, mismos que a partir de 1903 había divulgado a lo largo de la península itálica. No debe pensarse que toda la influencia fue extranjera, gran relevancia tuvo también el código de procedimientos civiles del Estado de Guanajuato de 1934 obra del propio Maldonado. En él desaparece el juicio ejecutivo a resultas de la introducción del sistema de ejecución inmediata, formula un juicio único borrando del inventario a todos los procedimientos especiales no siempre acordes con las necesidades intrínsecas del litigio. Muchas disposiciones coinciden en los códigos distrital y federal pero, en una línea de ordenación sistemática, la oralidad y sus corolarios de intermediación y celeridad encuentran en él un ambiente menos enrarecido que el propio del código distrital anterior a las reformas de 1973, mismas que anularon ciertas diferencias clásicas entre ambos ordenamientos procesales.

3.8. *Breve referencia a la evolución legislativa del enjuiciamiento laboral de 1917 a 1975*

Uno de los grandes avances que marcó la Constitución de 1917 fue, sin duda, el de diseñar un sistema compositivo capaz de resolver en forma menos lenta que la hasta entonces imperante, los litigios laborales.

A tal fin se crearon las juntas de conciliación y arbitraje, tribunales integrados por una representación tripartita, esto es, no estrictamente paritarios, cuyas funciones son las de un tribunal de equidad; en consonancia con los deseos del constituyente, competente tanto para conocer de litigios individuales como colectivos. Por su origen, las juntas tienen una clara naturaleza administrativa, mientras que por la función que realizan poseen un carácter jurisdiccional. No obstante esto último, no forma parte del poder judicial, al cual sólo le competen las funciones de casación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De capital importancia en la regulación del procedimiento que se sigue ante las juntas han sido las leyes laborales de 1931 y la más reciente de 1970. En esta última, el procedimiento es un tanto ecléctico, pues aún cuando diseñado como oral y desprovisto de formalidades, la composición no es ya estrictamente de equidad y las formas han resurgido al tiempo que la intermediación, esencial para una buena marcha del enjuiciamiento prevalentemente oral, se ha visto mermada por un acentuado burocratismo.

3.9. Breve referencia a la evolución legislativa del proceso administrativo

Conforme a la Constitución de 1917, el sistema adoptado para la composición de los litigios administrativos fue el judicialista de tradición tanto española como angloamericana. Este sistema, originador de un amplio rezago dentro de nuestro más alto tribunal, cedió su puesto a un sistema de tipo francés al crearse en el año de 1936 el *Tribunal Fiscal de la Federación*. Esta tendencia cobró nueva vida al crearse en 1971 el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. No obstante estas significativas innovaciones, el sistema mexicano sigue siendo en buena parte aún judicialista, toda vez que ambos tribunales siendo órganos de justicia delegada y no retenida, no pronuncian *ope legis* sentencias firmes ni definitivas, estando el Poder Judicial Federal facultado para resolver en última instancia sobre los litigios administrativos. Otro tanto ocurre con el *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, regulado por ley de 1963, competente para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

4. VISIÓN PANORÁMICA DEL ENJUICIAMIENTO MEXICANO. PROBLEMAS Y TENDENCIAS SIGNIFICATIVAS

Dando por concluido este penoso y tal vez poco interesante excursus por la evolución legislativa del enjuiciamiento mexicano, intentaremos señalar aquellas notas centrales al sistema, apuntando algunos de los problemas que hoy en día enfrenta nuestro enjuiciamiento y las posibles vías de solución que hasta ahora se han seguido.

4.1. La organización judicial

Tras una larga evolución, en ocasiones ardua y penosa, hoy en día puede sostenerse que nunca como ahora cuenta el enjuiciamiento mexicano con mayores y mejores garantías de índole judicial. Sin embargo, esta frase, como toda generalización que sobre el enjuiciamiento se haga, corre el riesgo de resultar equívoca y, de tal suerte, contribuye más a borrar el panorama que a esclarecerlo. Así pues, resulta oportuno precisar algunos puntos.

Es claro que con la abolición de los tribunales especiales y el consiguiente monopolio con que cuenta el poder jurisdiccional, ha surgido a partir de la Constitución de 1917, una auténtica garantía ciudadana a ver dirimidos sus litigios por un juzgador natural.

Partiendo del propio texto constitucional, encontramos que al tiempo en

que se prohíbe la autodefensa en vía general, se asigna al Estado la capital función de poner fin a los litigios conforme a derecho. De este modo surge propiamente lo que la doctrina conoce como *Justizgewährungsanspruch*, condición previa a la existencia del derecho a la tutela jurisdiccional o *Rechtsschutzanspruch*, requisito indispensable para la aparición del derecho a ser oído en juicio o *Anspruch auf Rechtliches Gehör*.

De esta manera encontramos que dentro de los Estados Unidos Mexicanos toda persona cuenta con el derecho a ser juzgada por tribunales competentes establecidos con anterioridad a la configuración del delito. En un sentido negativo, tal derecho al juzgador natural se traduce en una prohibición expresa a la integración de tribunales especiales. En México la garantía al juzgador natural se encuentra sujeta a la vigencia de las garantías individuales y, concretamente, a que no se encuentre decretado el llamado estado de suspensión de garantías previsto por el artículo 29 constitucional, caso en el que —por un período determinado y en caso de invasión, perturbación grave de la paz u otro similar que ponga en grande peligro a la sociedad— podrán instalarse tribunales especiales encargados de dirimir los litigios suscitados por tales alteraciones. Por fortuna, en épocas recientes tales situaciones no se han producido, *de iure*, aun cuando, *de facto*, algunos opositores al régimen se hayan visto sujetos a detenciones —aún cuando no propiamente enjuiciamientos— dentro de recintos propios de la justicia militar.

Dejando a un lado estas excepciones, el derecho al juzgador natural no es en sí mismo una garantía bastante. En un sentido técnico, la auténtica garantía de tal derecho se encuentra en la posibilidad de zanjar por la vía legal cualquier atropello que en esta materia cometiese la autoridad; tal *garantía de garantías* existe entre nosotros por vía del *juicio de amparo*. En un sentido diverso, la garantía a contar con un juez natural conlleva la determinación de qué deba entenderse por “juez”.

Así planteado el problema, es preciso recordar, como lo hace con su maestría habitual Alcalá-Zamora,⁵⁴ que juzgador es en rigor el tercero imparcial que, colocado super partes en función del brocardo *nemo iudex in causa sua*, cuenta con el poder de componer el litigio mediante sentencia respaldada por la autoridad y fuerza del Estado.

Pero para que a este juzgador le quepa en rigor tal denominación es necesario, igualmente, que la ley le dote de las llamadas garantías de carácter judicial. De entre éstas destacan: la independencia en el decidir y la fuerza en el ejecutar lo resuelto.

En tratándose de la independencia puede afirmarse que en México ella se encuentra condicionada por varios factores. En primer término, es condición

⁵⁴ Cfr., especialmente, *El Antagonismo Juzgador-Partes: situaciones intermedias y dudosas*, en “Estudios de Teoría General e Historia del Proceso”, México, 1974, tomo I, pp. 239-309.

de independencia la división —o más correctamente el justo equilibrio en la coordinación— de los poderes del Estado. Esta independencia, formalmente reconocida por el artículo 49 constitucional, encuentra sus altibajas al compás de la cada día más alarmante instauración del presidencialismo. Por lo que hace al poder judicial encontramos dos nudos gordianos: por una parte, el sistema de designación vigente y por el otro la inamovilidad. Subyacente a ambos se encuentra la adecuada remuneración del personal judicial en general.

El sistema de designación hoy vigente en la esfera federal, tiene a nuestro entender el defecto fundamental de dejar en manos del Ejecutivo la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, práctica que combinada con el presidencialismo que la origina resulta tendencialmente peligrosa. No cabe duda que la constitución de la carrera judicial y la implantación de un sistema de concursos a cargo del propio poder judicial podría dar solidez a la independencia de la magistratura. En fechas recientes se ha reiterado tanto por parte del Ejecutivo, como por la de altos funcionarios judiciales, que en México existe el más amplio respeto al Poder Judicial, por lo que, al parecer, no habría ningún inconveniente en modificar el sistema de designación hoy imperante, dando a dicho respeto un rango jurídico institucional que disiparía no pocas suspicacias de los justiciables.

Pasando al tema de la inamovilidad creemos que el sistema hoy vigente resulta bastante adecuado para las necesidades de la administración de justicia. Como baluartes contra el mal uso que de la inamovilidad pudiera hacerse, se cuenta con el juicio de responsabilidad, rara vez empleado, en tanto que frente al anquilosamiento o “momificación” de los magistrados existe el sistema de la jubilación.

Hemos apuntado que una adecuada remuneración redundaría directamente en una más amplia expectativa de buena justicia, esto es, de una justicia menos propensa a la corrupción y a la prevaricación. Al parecer, esta medida sólo ha prosperado dentro de la esfera federal, mientras que a nivel local no ocurre otro tanto. Durante los últimos años el presupuesto de que viene disponiendo el poder judicial es de apenas el 0.03% del presupuesto global del gobierno federal.

Finalmente, todas estas garantías deben traducirse en una justicia accesible a los justiciables a través de una adecuada organización y reparto de las competencias territoriales. Actualmente, la Suprema Corte de Justicia ha logrado romper un poco el centralismo ampliando la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que, junto con los Juzgados de Distrito se suman a ella integrando básicamente al poder judicial federal.

Por lo que hace al ámbito local, las garantías judiciales tienen menor fuerza que dentro del marco federal. No es raro escuchar quejas y lamentelas, sobre todo provenientes de campesinos, respecto al modo en que jueces —o

bre todo municipales— se doblegan ante el acaudalado o frente al poderoso dentro de los círculos de la política local. Igualmente dentro de estos ámbitos, la fuerza que la autoridad pública suele prestar invariablemente a los órganos federales para efectos de ejecución de sus resoluciones, posee una menor efectividad. En materia de los llamados “asentamientos espontáneos” y en la invasión de terrenos ejidales, de poco sirve la autoridad de cosa juzgada con que pueda hallarse provista una resolución si ésta no se ejecuta puntualmente.

Dentro de la esfera propiamente distrital, la evolución de la organización judicial es a grandes líneas promisoria. Por una parte, priva de modo casi general, tanto en materia civil como penal, el juzgador único, figura que ofrece mejores posibilidades de aceleración procesal cuando se le dota de poderes y se prevé la intermediación como principio rector; por otro, la aparición de los juzgados de lo familiar, que de ser provistos de una amplia gama de asesores y auxiliares capaces de orientar al juzgador en las implicaciones sociales del caso, rendirán un servicio aún mejor del que ya vienen brindando en función de los poderes con que cuentan. Finalmente, las reformas operadas en materia penal en 1971 han contribuido decisivamente a que la ejecución en tales litigios comience a ser plenamente jurisdiccional, eliminándose los defectos propios de su administrativización.

4.2. *El enjuiciamiento penal*

El enjuiciamiento penal mexicano ha experimentado una constante evolución de lo inquisitivo a lo mixto. Empero, entre las bases constitucionales, el código distrital y el código federal aparecen marcadas diferencias. Conforme a la Constitución se sientan las bases de un enjuiciamiento de tipo mixto; el distrital acoge dicho sistema pero con tendencias al acusatorio, en tanto que en el federal aparecen rasgos de tipo inquisitivo.

El carácter de mixto deriva fundamentalmente de la presencia de un órgano encargado del ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público y los amplios márgenes que privan en materia de admisibilidad de las pruebas. Con la impronta inquisitiva aparecen, en cambio, el desequilibrio existente entre los órganos de la acción —Ministerio Público e inculpado—, la tenaz persistencia de la valoración tasada de la prueba no obstante ciertos débiles esfuerzos por modificarla, la existencia tanto en el orden federal como en el local de un *juzgador bifuncional*, encargado tanto de la instrucción como de la sentencia y la escasa relevancia que posee el jurado.

En la trascendental reforma operada en 1971 dentro del enjuiciamiento penal distrital son de considerar la opción clara y terminante por el juzgador monocrático. El juez único hoy encargado del proceso penal, reúne la doble naturaleza de instructor y sentenciador que, de funcionar adecuadamente, más

que propiciar la parcialidad, permitiría acelerar considerablemente la marcha del proceso y haría imperar el principio de inmediación. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro se han logrado plenamente dentro del enjuiciamiento penal mexicano; por una parte, la inmediación es escasa en función de la práctica corriente de delegar en funcionarios menores —secretarios y escribanos— la realización de numerosos actos procesales que en rigor deberían de verificarse contando con la presencia del juzgador, por otro, la aceleración efectiva con la consecuente disminución de la duración del proceso no siempre se logra. Numerosos son los casos en que el término constitucional de un año viene doblado.

Dentro del marco distrital destaca la existencia de dos tipos principales de juicios, además de los propiamente especiales. El ordinario y el sumario. Este último ha experimentado un sensible desarrollo a partir de la reforma de 1971 en virtud tanto de la ampliación de la competencia de los jueces inferiores —Jueces Mixtos de Paz— como del establecimiento del sumario para aquellos casos en los que el delito tiene una menor entidad objetiva, en el caso, penas de multa o prisión no superior a cinco años, con lo que caen dentro de tal juicio la gran mayoría de los delitos culposos o imprudenciales. Dadas las más amplias garantías de defensa que ofrece el procedimiento ordinario, se ha dejado en manos del inculpado la posibilidad de cambiar de rito si así lo desea, rasgo éste, que introduce un acento acusatorio. Dentro del sumario, a diferencia del ordinario, es facultad de las partes el presentar oralmente sus conclusiones una vez agotada la fase probatoria, poseyendo esta posibilidad un carácter meramente discrecional, razón por la cual no ha sido siempre usada en detrimento de la duración misma del enjuiciamiento.

No cabe duda que una buena parte de los problemas que aquejan al enjuiciamiento penal mexicano derivan de la desmesurada importancia que dentro de ellos juega el Ministerio Público.

Por diversas razones de índole técnico-sistemático como política, el órgano requirente dentro del enjuiciamiento penal mexicano se encuentra francamente hipertrofiado.

Salvo aquellos pocos casos en los que la ley ha establecido el sistema de la “querrela mínima”, el Ministerio Público es dueño y señor de la acción penal. No existiendo en nuestro medio ni la acción popular penal, ni la acción subsidiaria del ofendido conocido por otros sistemas, priva en nuestro medio el control interno y oficial. Este mecanismo de control resulta altamente peligroso y refleja, de modo indubitable, la reticencia de nuestras leyes a abrir los marcos de la participación popular dentro del enjuiciamiento penal. Es claro que la reforma a tal sistema de control implica una seria y detenida reflexión sobre la normativa constitucional y la estructura y organización de la institución, y no meras tentativas por vía de decreto.

Otro de los aspectos singulares de nuestro enjuiciamiento penal puede ser

el carácter de pena pública que reviste la reparación del daño, que de oficio requiere el Ministerio Público al juzgador. La defectuosa sistemática legislativa tanto del ordenamiento federal como del local, se ha establecido que la reparación del daño debe pretenderse ante el juzgador que conoce del procedimiento penal, de ahí que, de no ejercitarse la acción penal por parte del acusador oficial, el ofendido deberá pretender la reparación ante la justicia civil con no pocas dificultades de carácter probatorio.

Estos temas, y algunos otros que no viene al caso traer ahora a colación, se inscriben directamente dentro de la problemática suscitada entre los *principios de legalidad y oportunidad* en cuanto al ejercicio de la acción penal. Es claro que conforme al artículo 21 constitucional el principio imperante debiera ser el de legalidad, no obstante esto, la práctica y variadas normas secundarias se orientan decididamente hacia la consolidación del principio contrario, tan contrario al querer del constituyente como pernicioso para la buena marcha de la administración de justicia. Deficiencias análogas resultan de la omnipotencia con que cuenta el Ministerio Público dentro de la fase inicial del enjuiciamiento, quien se mueve con entera libertad tanto en la averiguación previa como en la instrucción propiamente dicha, en detrimento de las garantías del indiciado, máxime cuando se consideran las amplias facultades con que cuenta la policía judicial y el carácter de prueba plena que se atribuye a la confesión pronunciada durante esta fase.

Un último punto a nuestro entender interesante, es el relativo a la defensa. Conforme a la Constitución priva el sistema de la libertad de defensa que tan perniciosos efectos puede causar al inculpado. Como garantías mínimas, nuestras leyes confieren al inculpado la de ser oído y vencido en juicio, dándole el derecho de defenderse por sí o a través de legítimo representante, estableciéndose, igualmente, que de no contar con un defensor personal se le asignará uno de oficio. Dentro de nuestro sistema la defensoría de oficio se halla poco evolucionada y los defectos organizativos y administrativos que la rodean en ocasiones hacen nugatorios los derechos de defensa.

4.3. *El enjuiciamiento civil*

Dentro del enjuiciamiento civil contemporáneo, encontramos que en México, no obstante la unanimidad que reina en la doctrina acerca de su naturaleza eminentemente pública, se conservan numerosos elementos de tipo netamente privatista.

La socialización del enjuiciamiento civil mexicano ha sido por demás lenta y trabajosa; otro tanto ha ocurrido con la configuración de la oralidad dentro del mismo, al tiempo que la duración de los procesos y el costo de los mismos continúa siendo, no obstante recientes reformas, un problema grave.

Cuando se examinan las estadísticas judiciales resulta significativo el cons-

tatar como nuestros tribunales dedican un casi treinta por ciento de sus esfuerzos a la solución de expedientes de jurisdicción voluntaria, mismos que, por su propia naturaleza no litigiosa bien podrían encomendarse a órganos no jurisdiccionales de tipo administrativo aligerándose con ello, en buena parte, el rezago dentro de la justicia civil.

A partir de la reforma de 1973 y de las más recientes del 1975, se ha tratado de confiar la marcha del procedimiento al juzgador en detrimento del imperio de la *Verhandlungsmaxime*, mientras que el *Dispositionsprinzip* sigue operando en forma más o menos constante.

En materia probatoria son de señalarse la rigidez imperante en materia de carga de la prueba y el escaso uso que de los poderes investigatorios hacen normalmente los jueces. Finalmente, el sistema previsto para la valoración de las pruebas conserva rasgos de tipo legal aun cuando la evolución parece francamente orientada a la vigencia del principio de sana crítica.

La garantía de acceso a la justicia se encuentra formalmente consagrada pero, en tanto que fundada en un principio de igualdad formal entre las partes, dista mucho de ser una realidad. El patrocinio gratuito posee un marcado carácter burocrático y sólo de reciente ha tratado de innovarse mediante la creación de bufetes jurídicos populares establecidos en algunas de las grandes ciudades por parte de las autoridades administrativas.

Siendo que la introducción de la oralidad ha sido parcial, no es de extrañar que dentro del enjuiciamiento civil persista un acentuado formalismo.

Para concluir baste apuntar cómo las deficiencias del enjuiciamiento civil, mismas que impiden que el proceso realice los altos cometidos que está llamado a desempeñar, han originado una sensible fuga de litigios de la jurisdicción estatal a foros diversos. En primer término, la proliferación del arbitraje en materia comercial debido a varios factores; en segundo, la cada día mayor reticencia de los justiciables a someter a los tribunales litigios de escasa cuantía, generándose así, una necesidad de justicia insatisfecha; finalmente, y esto es quizá uno de los aspectos más apremiantes, la creación de órganos administrativos no jurisdiccionales encargados de tutelar los derechos de los consumidores y de proteger el equilibrio ecológico, todo ello debido, fundamentalmente, a la inadecuación del proceso civil a las ingentes necesidades de la época.