

LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUECES EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Aspectos de la responsabilidad legal de los funcionarios judiciales:* A) *Civil o patrimonial.* III. B) *Administrativa o disciplinaria.* IV. C) *Penal.* V. *Responsabilidad procesal del juzgador.* VI. *El juez tradicional.* VII. *Atribuciones directivas del juez en los procesos laboral, familiar y agrario.* VIII. *La suplencia de la queja en materia de amparo.* IX. *Responsabilidad política de los jueces mexicanos.* X. *La participación de los jueces federales y locales en los problemas de interpretación constitucional.* XI. *Resumen y conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. Como lo señala el destacado procesalista italiano Mauro Cappelletti en sus lineamientos de la ponencia general sobre este tema para el XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, la responsabilidad del juzgador puede entenderse en un sentido muy estricto (en realidad, restringido), cuando sólo comprende la responsabilidad legal —civil, administrativa y penal— de los jueces, por los errores graves, faltas y delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones judiciales; pero en un sentido más amplio, y de acuerdo con el concepto moderno de la función judicial, debe abarcar otros aspectos esenciales, tales como la llamada responsabilidad procesal, es decir, la relativa al papel director que deben tener los jueces de nuestra época en la conducción del proceso; finalmente un tercer sector que adquiere una relevancia creciente en los ordenamientos contemporáneos y que se refiere a la participación de los tribunales en las decisiones políticas fundamentales, las que tradicionalmente se han atribuido de manera exclusiva a las otras dos ramas del poder, lo que significa que se está superando la concepción expuesta por Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, en su clásica obra *El espíritu*

de las leyes, sobre la menor relevancia del organismo judicial en las actividades políticas del gobierno.¹

2. En el ordenamiento mexicano los tres sectores mencionados se encuentran regulados de manera deficiente y dispersa, en virtud de que todavía subsiste el peso del criterio tradicional antes mencionado sobre la actividad secundaria del juzgador como órgano de aplicación mecánica de las disposiciones legislativas, y que se refleja en el escaso interés, tanto del legislador como de la doctrina y la jurisprudencia, en los diversos aspectos de la responsabilidad judicial, la que ha tenido una aplicación esporádica en la realidad jurídica del país, y que explica también que sólo se hubiesen elaborado estudios aislados, pero no de conjunto sobre esta importante materia, lo que hace más difícil la visión panorámica que requiere un informe nacional como el que intentamos redactar.

II. ASPECTOS DE LA RESPONSABILIDAD LEGAL DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES: A) CIVIL O PATRIMONIAL

3. Este sector implica la obligación de los juzgadores de resarcir a los participantes de un proceso o a los terceros afectados con el mismo, de los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado con su deficiente actuación, cuando la misma hubiese sido intencional o negligente, pero que en la evolución de las instituciones jurídicas de nuestra época está vinculada con la responsabilidad patrimonial del Estado en la prestación de los servicios públicos, entre los cuales destaca por su repercusión en la paz social, el ejercicio de la función jurisdiccional.

4. En este sentido debemos partir de una aseveración general que pudiera parecer exagerada, pero que puede comprobarse fácilmente de que la responsabilidad patrimonial del Estado prácticamente no existe en el ordenamiento mexicano, pues se cuenta con dos disposiciones muy deficientes y que pueden considerarse superadas: en primer término el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal, que establece la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por sus funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, lo que significa que sólo puede exigirse cuando se demuestre la insolvencia total o parcial del funcionario respec-

¹ *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951, libro XI, cap. VI, "De la Constitución de Inglaterra", pp. 202-212, en donde se considera que el Poder Judicial es prácticamente nulo frente a los otros dos, Ejecutivo y Legislativo.

tivo,² y el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941, que introduce un sistema muy restringido de responsabilidad directa del propio Estado, cuando se determine culpa en la prestación deficiente de los servicios públicos.³

5. Estamos convencidos de que la simple responsabilidad personal del juzgador cuando incurre en errores o defectos intencionales o culposos en la prestación del servicio jurisdiccional, resulta insuficiente por dos razones: *a)* la primera consiste en que en la mayor parte de los casos los jueces carecen de capacidad económica —nunca han sido los funcionarios mejor remunerados— para cubrir los daños y perjuicios que produzcan, y *b)* en segundo término, para hacer efectiva dicha responsabilidad debe comprobarse el dolo o la negligencia en sus actividades judiciales, lo que no resulta sencillo, y por ello los criterios contemporáneos nos conducen hacia la responsabilidad directa y objetiva del Estado, aun en ausencia de daños intencionales, ya que el propio Estado debe resarcir a los justiciables de los daños y perjuicios ocasionados por los errores judiciales, particularmente en la materia penal, en el que son más graves.

6. En esta última dirección estamos todavía muy lejos, no obstante nuestra vinculación con el derecho hispánico, del ejemplar principio establecido por el artículo 121 de la Constitución española de diciembre de 1978, de acuerdo con el cual: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.”

7. Por lo que respecta a la responsabilidad civil y personal de los juzgadores, en el ordenamiento mexicano está prevista de manera exclusiva a través de las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (y los códigos de las entidades federativas que siguen su modelo),⁴ que regulan el procedimiento calificado con defecto

² El citado precepto dispone: “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. *Esta responsabilidad es subsidiaria*, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

³ En la parte relativa del citado artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, promulgada el 31 de diciembre de 1941, se dispone: “. . . Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derechos dan origen a la responsabilidad del Estado, *no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.*”

⁴ Sobre la influencia del Código distrital en la mayoría de ordenamientos procesales civiles de los Estados, *cfr.* Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Síntesis del

de técnica, como *recurso de responsabilidad*, inspirado en los preceptos similares de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881.⁵

8. En efecto, los artículos 728 a 737 del citado Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que tienen su correspondencia en los artículos 903 a 918 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española, establecen la responsabilidad civil de los jueces y magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables; dicha responsabilidad puede exigirse únicamente por la parte perjudicada o sus causahabientes, a través de un juicio ordinario (no obstante el nombre de recurso que se le atribuye indebidamente). La demanda debe interponerse ante el inmediato superior del que hubiese incurrido en ella, sin que la resolución en dicho juicio de responsabilidad pueda alterar la sentencia firme pronunciada en el proceso en el cual se hubiese ocasionado la afectación. Por otra parte no se puede intentar la reclamación si la parte afectada no hubiese utilizado oportunamente los recursos legales ordinarios contra la sentencia, auto o resolución a través de los cuales se hubiesen ocasionado los daños respectivos.⁶

9. No se regula un sistema similar de proceso de responsabilidad civil para los jueces y magistrados federales, pues como veremos más adelante (*infra* párrafos 15, 20-29), sólo están previstas para ellos sanciones disciplinarias y de carácter penal. De cualquier manera el sistema del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de las numerosas entidades federativas que lo siguen, tiene muy escasa eficacia práctica debido a las dificultades de un proceso ordinario, que puede prolongarse mucho tiempo, la necesidad de probar la negligencia o ignorancia inexcusables y, además por la circunstancia antes señalada de la reducida posibilidad de ejecutar el fallo condenatorio en el patrimonio, en muchas ocasiones exiguo, de los jueces y magistrados responsables.

III. B) ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA

10. Este tipo de responsabilidad es mucho más frecuente, ya que sólo se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la

derecho procesal (civil, mercantil y penal)", en su obra *Derecho procesal mexicano*, tomo II, México, 1977, pp. 349-357.

⁵ Sobre la regulación de la responsabilidad civil en la Ley de Enjuiciamiento Civil española, *cfr.* Miguel y Romero Mauro, y Miguel y Alonso, Carlos de, *Derecho procesal práctico*, 11a. Ed., Madrid, 1967, tomo I, pp. 680-683.

⁶ *Cfr.* Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 4a. Ed., México, 1974, pp. 634-642, quien considera el supuesto recurso de responsabilidad como un falso proceso (en realidad, procedimiento) impugnativo.

amonestación hasta la suspensión temporal y; en los supuestos más graves, la destitución del funcionario responsable, que imponen los órganos superiores de los diversos tribunales, tomando en consideración que a ellos corresponde, en nuestro sistema, el gobierno de los respectivos sectores judiciales, ya que la Secretaría de Justicia fue suprimida por el artículo XIV transitorio de la vigente Constitución Federal, de 5 de febrero de 1917, y no ha sido restablecida.⁷

11. También en esta materia existe una gran dispersión y ausencia de sistematización, si tomamos en consideración que las sanciones disciplinarias están reguladas genéricamente por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, promulgada el 31 de diciembre de 1979, la que se aplica en ausencia de una regulación específica de acuerdo con el artículo 18 del citado ordenamiento.⁸

12. El artículo 4º de la citada Ley de Responsabilidades (que comprende a los funcionarios y empleados públicos de la Federación y del Distrito Federal, y por ello también a los jueces respectivos) considera faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los citados funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

13. En cuanto a las sanciones que pueden imponerse, varía si se trata de los altos funcionarios enumerados por el artículo 108 de la Constitución Federal⁹ y a quienes se otorga el llamado fuero constitucional, que consiste en un procedimiento especial de enjuiciamiento para los delitos y faltas oficiales, al cual nos referiremos más adelante (ver *infra* párrafo 20). En esta situación se encuentran los ministros de la Suprema

⁷ Sin embargo, se ha discutido en varias ocasiones sobre la necesidad o inconveniencia de restablecer la citada Secretaría, como se desprende del folleto publicado por la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, 1961.

⁸ El citado artículo 18 establece: "Cuando las faltas estén clasificadas como infracciones en otras leyes o reglamentos, aplicables a los funcionarios y empleados, sólo serán sancionadas con arreglo a tales ordenamientos."

⁹ Dicho artículo 108 de la Constitución Federal, dispone: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

Corte de Justicia y, por ello, de acuerdo con el párrafo final del artículo 9º de la mencionada Ley de Responsabilidades, sus faltas oficiales sólo dan lugar a una amonestación por parte del Tribunal en Pleno de la propia Suprema Corte.¹⁰

14. Cuando se trata de jueces y magistrados que no gocen de esta inmunidad, sus faltas se sancionan con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis, e inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo. Esta sanción, como ocurre también tratándose de las aplicables a los delitos oficiales, se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, es decir, en el supuesto que examinamos, el juez, magistrado o funcionario judicial respectivo (artículo 10 de la mencionada Ley de Responsabilidades).

15. Además de estas disposiciones genéricas, podemos citar algunas de carácter especial que se encuentran dispersas en varios ordenamientos, y además siguen criterios diversos sobre la responsabilidad administrativa de los funcionarios judiciales. A este respecto podemos señalar, en primer término, el conciso artículo 12, fracción XXX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que confiere al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de imponer sanciones disciplinarias (las que no se mencionan de manera específica) a los magistrados de Circuito y juez de Distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Por lo que se refiere a los ministros de la propia Suprema Corte de Justicia, la disposición aplicable es el artículo 9º de la Ley de Responsabilidades que señalamos anteriormente (ver *supra* párrafo 13), el cual establece la amonestación por el cuerpo colegiado respectivo, que en nuestro concepto lo es también el Pleno del más Alto Tribunal.¹¹

16. La Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal regula de manera minuciosa las sanciones disciplinarias, en su título décimo segundo sobre las responsabilidades oficiales,

¹⁰ Según el citado precepto: "...Las faltas oficiales de los funcionarios enumerados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, serán sancionados, por mayoría de votos, con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenezcan y por el Presidente de la República, tratándose de los de su nombramiento."

¹¹ De acuerdo con el artículo 12, fracción XV, de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, corresponde al Tribunal en Pleno: "Imponer correcciones disciplinarias... a alguno de sus miembros o a cualquiera otro funcionario del Poder Judicial de la Federación."

y estas sanciones pueden imponerse no sólo a los jueces y magistrados, sino también a los funcionarios judiciales de menor jerarquía. Las disposiciones de este título regulan las diversas categorías de faltas oficiales que pueden cometer varios sectores de funcionarios (artículos 288-301); también determinan las personas legitimadas para denunciar dichas faltas, entre las cuales se señalan, además de las partes afectadas, al Ministerio Público y a las asociaciones de abogados (artículo 280); se indican los organismos judiciales facultados para imponer las sanciones según la jerarquía de los responsables (artículos 302-304);¹² se establece el procedimiento que debe seguirse para decretar las sanciones (artículos 305-306),¹³ y se precisan sus categorías como la amonestación, la multa y la suspensión temporal.

17. En forma similar, la Ley Federal del Trabajo establece la tipificación de las faltas en que pueden incurrir los funcionarios (personal jurídico representante de las autoridades gubernamentales) de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, es decir, los tribunales del trabajo de integración tripartita,¹⁴ así como el procedimiento para decretar las sanciones respectivas, que pueden consistir en amonestación, suspensión y destitución (artículos 636-647). Dichas sanciones se imponen cuando se trata de funcionarios de menor jerarquía, por el presidente general de la Junta respectiva; pero cuando se trata de los presidentes de las Juntas Especiales, la investigación que practique al respecto el citado presidente general, se comunica al secretario del Trabajo y Previsión Social, al jefe del Departamento del Distrito Federal o al gobernador del Estado respectivo (a quienes corresponde su nombramiento) a fin de que, después de oír al interesado, dicten la resolución que corresponda (artículo 637).

¹² Según el artículo 302, las faltas en que incurran los secretarios, actuarios (notificadores), así como los empleados de los juzgados y del Tribunal Superior de Justicia, serán castigadas por los jueces o por las Salas de este último Tribunal; las faltas oficiales en que incurran los jueces del orden común del Distrito Federal serán sancionadas por el magistrado visitador respectivo, de acuerdo con el artículo 303, y las faltas oficiales realizadas por los magistrados serán castigadas por el Tribunal en Pleno del citado Tribunal Superior, en los términos del artículo 304.

¹³ De acuerdo con dichos preceptos, el procedimiento es muy simple, puesto que el funcionario encargado de aplicar la sanción debe hacer la declaración después de oír al acusado y al denunciante, si este último quiere concurrir a la audiencia respectiva. Pero en relación con los magistrados del Tribunal Superior, la sanción impuesta por el Pleno debe ser adoptada por mayoría de los que lo compongan, y en caso de empate, si el presidente del Tribunal no logra un acuerdo, se le concede voto de calidad.

¹⁴ Los requisitos que deben llenar dichos funcionarios y el procedimiento para su designación están regulados por los artículos 625 a 635 de la Ley Federal del Trabajo.

IV. C. PENAL

18. La responsabilidad de los jueces mexicanos por los delitos que cometan con motivo o en ejercicio de sus funciones, es bastante complicada en cuanto a su regulación constitucional y legal, por lo que trataremos de proporcionar una visión de los lineamientos esenciales de los llamados delitos oficiales, sin hacer referencia al enjuiciamiento de los funcionarios judiciales por delitos comunes, que requieren de un procedimiento previo ante los organismos superiores de que dependan, para determinar la suspensión del cargo y su sometimiento a los tribunales penales ordinarios.¹⁵

19. En esta materia debemos hacer una doble distinción: por una parte, en cuanto a los jueces que están dotados de inmunidad parcial a través de lo que se ha calificado como “fuero constitucional” por el artículo 108 de la Constitución Federal (ver *supra* párrafo 13), y que se confiere únicamente a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y de aquellos que carecen de un sistema especial de enjuiciamiento en relación con los citados delitos oficiales; y, en segundo lugar, es preciso establecer la situación especial de los jueces y magistrados federales y del Distrito Federal en cuanto a su destitución por *mala conducta*, previo proceso ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

20. Por lo que se refiere a los delitos oficiales propiamente dichos, la situación jurídica actual es compleja, en los términos del artículo 111

¹⁵ Como ejemplos podemos citar los artículos 13, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 28, fracción XII, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. El primer precepto establece con minuciosidad el procedimiento previo ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al cual le corresponde: “Suspender en sus cargos a los propios funcionarios (judiciales federales), a solicitud de la autoridad judicial que conozca de la averiguación penal que se sigue en su contra por delitos oficiales o comunes, cuando esté plenamente comprobado el cuerpo del delito impugnado y existen datos bastantes para hacer probable la responsabilidad del funcionario acusado. La resolución que se dicte sobre la suspensión se comunicará a la autoridad judicial que haya hecho la solicitud. En todo caso, se determinará el sueldo que deba disfrutar el funcionario suspendido, entre tanto se tramita y resuelva el proceso correspondiente, y que no podrá exceder del 50% asignado al cargo que desempeña. La suspensión en sus cargos de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, constituye un requisito previo indispensable para la aprehensión o enjuiciamiento de aquéllos; y si con desacato a este precepto llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención, se impondrá al responsable prisión de quince días a un año y destitución del cargo o empleo.” El segundo precepto dispone de manera escueta, que corresponde al Tribunal en Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: “Aprobar, cuando proceda, la suspensión de los funcionarios y empleados de la administración de justicia en los términos del título relativo de responsabilidades oficiales...”

de la Constitución Federal y la Ley de Responsabilidades de 1979 antes mencionada, ya que por una parte los ministros de la Corte sólo pueden ser enjuiciados por las dos Cámaras del Congreso, en tanto que los restantes, jueces y magistrados federales y los del Distrito Federal, ante un jurado popular. En el primer supuesto, es decir, tratándose de los integrantes de la Suprema Corte, se configura lo que se ha calificado como juicio político que se inspira en el sistema del *impeachment* angloamericano,¹⁶ y que han adoptado varios países latinoamericanos, por lo que en esta dirección la doctrina considera dicha institución como “responsabilidad política” de los jueces supremos, concepto que tiene una connotación diversa de la institución que estudiamos en los apartados IX y X de este trabajo.¹⁷

21. Brevemente señalamos que los ministros pueden ser acusados (a través de acción popular) ante la Cámara de Diputados en una primera instancia, y si ésta considera, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el procesado es culpable, dicha Cámara nombra una comisión de su seno para sostener la acusación ante el Senado Federal, el cual decide en definitiva, y si resuelve que el propio acusado es responsable de los cargos que se le imputan la sanción que puede imponerse, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Responsabilidades, es la destitución del cargo y su inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años (artículo 111 de la Constitución Federal y 19-62 de la Ley de Responsabilidades).¹⁸

¹⁶ De acuerdo con el artículo primero, sección tercera, de la Constitución Federal de los Estados Unidos: “El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el de la Suprema Corte. A ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes. En los casos de responsabilidades el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos; pero el individuo condenado, quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.”

¹⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, México, 1977, pp. 71-88.

¹⁸ El referido artículo 10 de la Ley de Responsabilidades, establece: “La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitado por un término no menor de cinco ni mayor de diez años. Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo. La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.”

22. Se trata en realidad de una sanción política y no de una pena en sentido estricto, lo que se confirma al examinar las disposiciones de la citada Ley de Responsabilidades, que regulan los que se califican como delitos oficiales, es decir aquellos cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, considerándose de manera específica como tales: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción u omisión grave a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales, y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes (artículo 3º Ley de Responsabilidades).

23. Consideramos que no se trata de delitos en sentido propio, puesto que carecen de una tipicidad estricta,¹⁹ y por este motivo, según el modelo norteamericano,²⁰ tanto el artículo 111 de la Carta Federal, como el 9º de la Ley de Responsabilidades, establecen que cuando el mismo hecho (por el cual se ha sancionado al alto funcionario con la destitución de acuerdo con el fallo del Senado de la República) tuviese señalada otra pena en la ley, después de declararse la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen con arreglo a dicha ley penal ordinaria. En esta materia se ha planteado un debate doctrinal sobre si existe o no un doble enjuiciamiento prohibido por el artículo 23 de la misma Carta Federal (*non bis in idem*), cuestión que no estudiaremos en esta oportunidad, ya que en todo caso el referido artículo 111 consagra una disposición expresa que debe considerarse como una excepción a la prohibición mencionada.²¹

¹⁹ Esta es la certera opinión, entre otros, del tratadista español Jiménez Huerta, Mariano, "Delitos contra la libertad humana cometidos por altos funcionarios", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 71, julio-septiembre de 1968, pp. 674-677.

²⁰ Ver la transcripción de la versión española del artículo primero, sección tercera de la Constitución Federal de los Estados Unidos, en la nota 16 de este trabajo.

²¹ En la parte relativa del artículo 23 de la Constitución Federal se dispone: "... Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene." Sobre la excepción del citado principio *non bis*

24. También resulta conveniente mencionar que el último párrafo del artículo 3º de la Ley de Responsabilidades dispone que los delitos a que se refiere dicho precepto (ver *supra* párrafo 22), no se cometerán mediante la expresión de las ideas, precepto que debe relacionarse con lo establecido por el artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el cual, los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo serán responsables, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

25. Por lo que se refiere a los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia, que, como hemos dicho, son los únicos sometidos al enjuiciamiento político especial ante el Congreso Federal, una vez destituidos e inhabilitados, pueden ser sometidos a los tribunales federales ordinarios para que los juzguen por los delitos establecidos en el título décimo primero del Código Penal del Distrito Federal (aplicable en materia federal a toda la República) que regula los *delitos cometidos en la administración de justicia* (artículos 225-226)²² y cuando se trata de su intervención en el juicio de amparo debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 198 de la Ley de Amparo, la que a su vez remite al citado Código Penal.²³

26. En relación a los restantes magistrados y jueces federales, o los del Distrito Federal, cuando cometan delitos oficiales, serán juzgados por un jurado popular llamado de “Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales” (artículos 69-83 de la Ley de Responsabilidades);²⁴ el que, según dicho or-

in idem, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. Ed., México, 1980, pp. 560-561; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, 1974, p. 524. Por el contrario el mencionado jurista español Mariano Jiménez Huerta, estima que no existe excepción a la prohibición constitucional puesto que se trata de dos tipificaciones distintas de los mismos hechos, *Delitos contra la libertad humana, cit.*, *supra* nota 19, pp. 672-674.

²² Cfr. Carrancá y Trujillo, Raúl, y Raúl Carrancá y Rivas, *Código Penal anotado*, 5a. Ed., México, 1974, pp. 435-449.

²³ El citado artículo 198 de la Ley de Amparo, establece: “Los jueces de Distrito, las Autoridades Judiciales de los Estados, del Distrito Federal, en funciones de aquéllos, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son responsables de los juicios de amparo por los delitos o faltas que cometan, ya en la substanciación de éstos, ya en las sentencias, en los términos que los definen y castigan el Código Penal del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como este capítulo.” Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad de los sujetos procesales en el juicio de amparo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 615-625.

²⁴ De acuerdo con el artículo 70 de dicha Ley de Responsabilidades, se establece

denamiento, sólo puede decidir sobre la culpabilidad de los citados jueces y magistrados (y en general de empleados y funcionarios públicos) por los delitos regulados en su artículo 3º (ver *supra* párrafo 22), y que como destacamos con anterioridad, no son delitos en sentido estricto (artículos 81-82), y por ello el veredicto de ese jurado sólo puede motivar la imposición de la destitución y la inhabilitación (ver *supra* párrafo 23), que, como hemos sostenido, son sanciones políticas y no penales.

27. Lo anterior plantea un problema de suma dificultad, ya que no está previsto para dichos funcionarios judiciales que carecen de inmunidad constitucional, la posibilidad de ser enjuiciados nuevamente ante los tribunales ordinarios, como sí ocurre con los ministros de la Suprema Corte de Justicia (ver *supra* párrafo 23), y esto se debe al error que en nuestro concepto cometió el legislador al suprimir la detallada tipificación que establecía el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de diciembre de 1939, y que consignaba varias figuras delictivas específicas para los funcionarios judiciales, así como sus respectivas sanciones penales (en sentido propio),²⁵ por lo que el jurado popular respectivo debía pronunciar su veredicto sobre esta categoría de delitos oficiales, y, con este apoyo, el juez que presidía el proceso debía imponer las penas respectivas (artículos 89 y 90 del ordenamiento anterior).

28. En tal virtud, como no existe en el régimen de la Ley de Responsabilidades vigente, ni en la Carta Federal, una excepción expresa al doble enjuiciamiento prohibido por el artículo 23 constitucional, se presenta entonces la peculiar situación de que, en tanto que los magistrados de la Suprema Corte, al ser destituidos por el Congreso, pueden ser sometidos a un proceso penal posterior ante los tribunales ordinarios de ca-

un Jurado de Responsabilidades Oficiales para los funcionarios y empleados de la Federación, por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, en cada lugar en que éstos residen, y además otro Jurado, pero en relación con los empleados y funcionarios del Distrito Federal, en cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en materia penal del propio Distrito. Se integra cada uno de estos Jurados con siete personas, en los términos del artículo 71 del citado ordenamiento, incluyendo un representante de los empleados públicos federales o del Distrito Federal, según el caso; un representante de la prensa; un profesionista; un profesor; un obrero, un campesino, y un agricultor, industrial o comerciante.

²⁵ El citado artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 30 de diciembre de 1939, que tipificaba minuciosamente los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los entonces territorios federales, tenía nada menos que setenta y dos fracciones, de las cuales setenta y una contenían la tipificación de numerosos delitos y faltas específicamente consideradas, y de ellas fueron analizadas las relativas a la afectación de la libertad personal por Jiménez Huerta, Mariano, *Delitos contra la libertad humana, cit., supra* nota 19, pp. 677-681.

rácter federal, los restantes jueces y magistrados federales y los del Distrito Federal, así como los funcionarios judiciales inferiores, sólo pueden ser destituidos de acuerdo con el veredicto de culpabilidad del jurado popular, y en su caso inhabilitados para desempeñar nuevamente el cargo que desempeñaban por determinado periodo, con independencia de que no resulta concebible, para dar un ejemplo cualquiera, que un simple notificador judicial (un actuario según nuestra terminología procesal) pueda ser declarado culpable de ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano representativo federal, lo que sólo se puede plantear respecto de los más altos funcionarios.²⁶

29. Como si las complicaciones anteriores no fuesen suficientes, en las reformas de 1928 al artículo 111 de la Constitución Federal, se introdujo un procedimiento específico para la destitución, por *mala conducta* (institución inspirada en el concepto del *good behavior* del sistema judicial norteamericano),²⁷ de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, así como los magistrados y jueces del orden común del Distrito Federal, cuando lo solicite el presidente de la República y las dos Cámaras del Congreso Federal declaren por mayoría absoluta de votos justificada la petición, y además en la reforma posterior de 1944 se agregó la peculiar disposición de acuerdo con la cual el citado presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar, en conciencia, la justificación de tal solicitud. Esta última institución se ha calificado como “confesión laica”. Todo este sistema de destitución ha sido severamente censurado por un sector importante de la doctrina constitucional mexicana por considerar que lesiona la independencia judicial.²⁸

²⁶ Cfr. el agudo análisis de estos problemas por Ovalle Favela, José, “La Ley de Responsabilidades de 1979”, publicado primeramente en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, núm. 29, enero-abril de 1980, pp. 197-205, y con posterioridad en su libro *Estudios de Derecho Procesal*, México, 1981, pp. 291-298.

²⁷ La sección primera del artículo tercero de la Carta Federal de Estados Unidos, dispone en su parte conducente: “Los jueces, tanto de la Corte Suprema como de los tribunales (federales) inferiores, *continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta...*”

²⁸ Un sector importante de la doctrina considera que este sistema afecta la independencia de la judicatura. Cfr. Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. Ed., México, 1959, p. 271; Vallado Berrón, Fausto E., *Sistemática constitucional*, México, 1965; Trueba Barrera, Jorge, *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, pp. 334 y ss.; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. Ed., México, 1979, autor que, además, señala los casos en los cuales se solicitó la destitución de algunos por el presidente; en tres ocasiones entre 1928 y 1976. Nuestra opinión es en el sentido de que se debe modificar esta institución

V. RESPONSABILIDAD PROCESAL DEL JUZGADOR

30. Ya hemos señalado (ver *supra* párrafo 1) que la responsabilidad del juzgador debe entenderse en relación con sus actividades directivas dentro del proceso moderno, pues como lo ha señalado con agudeza el destacado jurista inglés J. A. Jolowicz, en su excelente y documentada ponencia general para el IX Congreso Internacional de Derecho Comparado (Teherán, 3 de septiembre-4 de octubre de 1974), existe una tendencia vigorosa en los ordenamientos procesales de nuestra época hacia el otorgamiento de amplias facultades al juzgador para realizar una función activa de dirección del proceso,²⁹ de tal manera que se ha transformado radicalmente el concepto tradicional, individualista y liberal, que consideraba al juez como un simple expectador de la actividad de las partes, las cuales aportaban el material de la controversia y conducían el procedimiento, por lo que al propio juez sólo le correspondía la vigilancia de las reglas esenciales del contradictorio (este último de carácter puramente formal) y por ello se le comparaba con un árbitro deportivo, es decir, un juez gendarme dentro de la concepción decimonónica del Estado gendarme, que, por otra parte, nunca existió.³⁰

31. Claro que este papel activo del juez de nuestros días no posee la misma intensidad en las diversas ramas de enjuiciamiento, puesto que en algunos sectores, como los relativos a los procesos civil y mercantil, predomina el principio dispositivo, que otorga mayor posibilidad de acción para las partes, y en otras, como ocurre en forma evidente en el proceso penal, impera el principio inquisitivo o inquisitorio con mayores facultades para el juzgador; pero estas diferencias no son esenciales en cuanto al principio general de la conducción del proceso por el tribunal respectivo.³¹

32. En el ordenamiento procesal mexicano todavía prevalece la con-

para ampliar la oportunidad de defensa de los acusados, y además suprimir la facultad discrecional del titular del Ejecutivo Federal para solicitar dicha destitución, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Las garantías constitucionales, cit., supra* nota 17, pp. 80-81.

²⁹ "The active role of the Court in civil litigation", en el volumen publicado en unión de Cappelletti, Mauro, con el título *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, Milano, Dobbs Ferry-New York, 1975, pp. 157-277.

³⁰ *Cfr.* Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Autoridad y libertad en el proceso civil", en su obra *Estudio de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, 1974, tomo II, pp. 217-243.

³¹ *Cfr.* Cappelletti, Mauro, "Aspectos sociales y políticos del procedimiento civil (reformas y tendencias evolutivas en Europa Occidental y Oriental)", en su libro *Proceso, ideologías, sociedad* (trad. de Santiago Sentís Melendo y Tomás A. Banzhaf), Buenos Aires, 1974, pp. 33-90.

cepción tradicional del juzgador, considerado como un aplicador mecánico de las disposiciones legislativas, y si bien, como lo expresaremos más adelante (ver *infra* párrafos 49-72), esta situación se está modificando de manera lenta y paulatina en algunas ramas de enjuiciamiento, no puede afirmarse que nos hemos incorporado de manera resuelta en las corrientes modernas que han modificado en forma sustancial las atribuciones y, por ello, la responsabilidad procesal del juzgador.

33. No pretendemos pasar revista a la situación de los jueces mexicanos en los diversos ordenamientos procesales, tomando en consideración que, de acuerdo con nuestras disposiciones constitucionales, las entidades federativas poseen facultades para legislar en materia procesal, especialmente en los campos civil y penal, lo que significa que existen una treintena de códigos de cada sector; pero, como lo ha señalado con profundidad el distinguido procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, no existen diferencias esenciales entre ellos, por seguir las entidades federativas los modelos de los códigos federales y del Distrito Federal.³²

34. Debido a lo anterior nos limitaremos al examen de algunos aspectos importantes relativos a la responsabilidad procesal de nuestros jueces en los códigos modelo. Pero antes de realizar esta labor consideramos conveniente destacar que en nuestro concepto el papel activo del juzgador se desarrolla en varias direcciones: en primer término en cuanto a sus facultades para orientar a las partes sobre sus actividades en el proceso, ya que no significa lo mismo imparcialidad que neutralidad; también comprende, en segundo lugar, los poderes para ordenar la presentación y desahogo de los medios de prueba que considere indispensables para investigar la veracidad de las pretensiones de las partes, cuando no sean aportadas espontáneamente por las mismas; y también, en tercer término, debe comprender los efectos del principio *iura novit curia*, es decir, la invocación de las disposiciones jurídicas aplicables aun cuando las partes no las señalen por error o por ignorancia, incluyendo sus atribuciones sobre la interpretación evolutiva de las mismas disposiciones normativas, para adaptarlas a los constantes cambios y transformaciones de carácter social.³³

³² *Síntesis del derecho procesal, cit., supra* nota 4, pp. 321-325.

³³ Sobre la función del juez para la aplicación del principio *iura novit curia*, puede consultarse el clásico estudio del destacado procesalista Sentís Melendo, Santiago, *El juez y el derecho (iura novit curia)*, Buenos Aires, 1957, especialmente pp. 9-40; recientemente el agudo análisis del jurista inglés Jolowicz, J. A., "Damihi factum dabo tibi jus: A problem of demarcation in English and French Law", en el volumen *Multum non Multa* (Festschrift für Karl Lipstein aus Anlass seines 70 Geburtstages), Heidelberg, Karlsruhe, 1981, pp. 89-99.

VI. EL JUEZ TRADICIONAL

35. Ya hemos señalado en los párrafos anteriores que en el ordenamiento procesal mexicano impera el concepto tradicional de la pasividad del juzgador frente a la conducción del proceso por iniciativa de las partes, las cuales además proporcionan en su totalidad el material de la controversia, sin perjuicio de algunos matices en determinados sectores de enjuiciamiento.

36. Esta situación resulta más evidente en la materia procesal, civil y mercantil, con algunas excepciones (más teóricas que reales), en la llamada justicia de paz y más recientemente en el derecho procesal familiar, que ha logrado su autonomía hace muy pocos años. Esta situación resulta explicable por dos motivos esenciales: a) en primer lugar, los enjuiciamientos civil y mercantil, que artificialmente se encuentran separados, al no existir tribunales de comercio especializados, se apoyan esencialmente en el modelo de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881, a través del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 15 de mayo de 1884, que constituye la base para el actual Código Distrital de 30 de agosto de 1932 y de la parte procesal todavía vigente del viejo Código de Comercio de 15 de septiembre de 1889, además de que dicho ordenamiento procesal civil distrital, como ya lo hemos afirmado, se ha utilizado como el modelo de la mayor parte de los Códigos de la materia en las entidades federativas,³⁴ con algún adelanto, muy limitado, en los Códigos de Sonora (1949), Morelos (1954) y Zacatecas (1965), que se inspiran en el anteproyecto de código distrital elaborado en 1948.³⁵

37. En esta misma dirección, tampoco el Código Federal de Procedimientos Civiles de 31 de diciembre de 1942, menos anticuado en cuanto a su estructura, puede considerarse moderno por lo que se refiere a las facultades directivas del juzgador.³⁶

38. b) El segundo aspecto que contribuye a nuestro estancamiento con

³⁴ Puede consultarse al respecto el estudio de Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, mencionado en la nota 4 de este trabajo.

³⁵ Sobre los lineamientos del citado Anteproyecto de 1948, puede consultarse el "Curso colectivo acerca del anteproyecto del Código Procesal Civil para el Distrito Federal (1948)", sustentado por Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, José Castillo Larrañaga, y otros, publicado en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* núms. 47-48, México, julio-diciembre de 1950, pp. 9-266.

³⁶ Sobre el citado Código Procesal Civil Federal, *cfr.* Canudas Orezza, Luis Felipe, *Nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles Concordado*, México, 1943; así como las "Ideas fundamentales", del mismo ordenamiento elaboradas por Aguilar y Maya, José, en el mismo volumen, pp. XXI-XLV.

mayor fuerza que el carácter anacrónico de nuestras leyes procesales en materia civil y mercantil descansa en la preparación tradicional de los jueces mexicanos, tanto por lo que se refiere a sus estudios jurídicos en nuestras escuelas y facultades de derecho, que en términos generales no ha logrado superar su función esencial de preparar profesionistas liberales,³⁷ como por la ausencia de estudios de especialización profesional, ya que en nuestro país, como ocurre en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos, es suficiente la licenciatura y algún tiempo de práctica profesional (que no es necesario comprobar), para acceder a la judicatura, sin que se exijan estudios de especialización, que se están imponiendo en nuestra época, por la creciente complejidad técnica de las controversias judiciales.³⁸

39. Por lo que se refiere a los citados códigos distrital de 1932 y el federal de 1942, ambos de procedimientos civiles, podemos afirmar sin exageración que no otorgan facultades directivas al juzgador, ya que éste carece de poderes expresos para corregir las deficiencias de las partes; está sujeto a los principios de la prueba legal o tasada, salvo alguna excepción que carece de importancia práctica,³⁹ y si bien en apariencia el juez puede llevar al proceso los elementos de convicción que considere necesarios para conocer la verdad sobre los hechos controvertidos, de acuerdo con los artículos 278-279 del Código distrital y 80 del federal,^{39bis} en la realidad jurídica sólo se utilizan en forma muy tímida

³⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de jueces. Selection and appointment of judges", en el volumen colectivo *Towards a justice with a human face* (The first international Congress on the Law of civil procedure, Ghent, 1977), Antwerpen-Deventer, 1978, especialmente pp. 418-420.

³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la enseñanza del Derecho en México y Latinoamérica", en el volumen *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, 1981, pp. 369-384.

³⁹ El artículo 424 del citado Código Distrital, que se aplica muy rara vez, ya que los jueces encuentran más cómodo el sistema de prueba tasada, el que no los obliga a un cuidadoso raciocinio en su apreciación dispone: "La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con el presente capítulo, a menos que por el enlace interior de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el tribunal adquiera convicción distinta respecto de los hechos materia del litigio. *En este caso, deberá fundar el juez cuidadosamente esta parte de su sentencia.*"

^{39bis} Los citados preceptos establecen. Código distrital: "Artículo 278. Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero; sin más limitación que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral". "Artículo 279. Los tribunales podrán decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. En la práctica de estas diligencias, el juez obrará como estime procedente para obtener el mejor

y restringida las llamadas “diligencias para mejor proveer”, las que se consideran como potestativas para el juzgador, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la que afirma que: “es deber del litigante acreditar los elementos de acción que deduce y de la excepción que opone”.⁴⁰

40. En las reformas de 1973 a dicho Código distrital se pretendió imponer una dosis muy restringida de oralidad a través de la intermediación del juzgador en la llamada “recepción oral de las pruebas” suprimiéndose el procedimiento escrito en esta materia,⁴¹ pero sin que esta modificación, que peca de ingenuidad si no se corrigen los restantes factores que impiden la implantación de la oralidad (rezago, falta de preparación de abogados y jueces, e instalaciones inadecuadas), tuviera aplicación práctica para modificar la tradición que se ha calificado de “desesperadamente escrita”, tan difícil de desarraigar, no sólo en nuestro país sino en muchos otros formados en la tradición romano-canónica.⁴²

41. Por lo que se refiere al enjuiciamiento mercantil que, como hemos dicho, regula el anacrónico Código de Comercio de 1889, la situación

resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes oyéndolas y procurando en todo su igualdad.” Código Federal: “Artículo 80. Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su igualdad.”

⁴⁰ De acuerdo con la tesis número 151, páginas 469-470, del volumen relativo a la Tercera Sala, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, publicado en el año de 1975, establece: “*Diligencias para mejor proveer*. La facultad que a los jueces concede la ley para dictar medidas para mejor proveer, no puede entrañar una obligación. Esta facultad debe considerarse como potestativa para los jueces, más, cuando es deber del litigante acreditar los elementos de la acción (en realidad, pretensión), que deduce o de la excepción que opone. Si no dictan medidas para mejor proveer no violan garantías individuales.”

⁴¹ Las citadas reformas de 1973 han sido objeto de críticas doctrinales, pudiéndose citar, entre otros, los estudios de Ovalle Favela, José, “Las reformas al Código Procesal del Distrito Federal y Territorios”, en *Gaceta Informativa de legislación y jurisprudencia*, México, núm. 5-6, enero-junio de 1973, pp. 101-102; Hernández Romo, Miguel Angel y Jorge, “La reforma procesal de 1973, en *Jurídica*, México, julio de 1973, pp. 297-323.

⁴² Precisamente por esta situación común a Latinoamérica, en el Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas, de Derecho Procesal, que se efectuaron en la ciudad de México durante los días 14 a 18 de febrero de 1960, se aprobó por unanimidad la siguiente proposición: “Se recomienda que se sugiera a los diversos gobiernos de América Latina, el establecimiento del juicio oral progresivo en aquellos países donde aún no existe, a efecto de determinar la aceptación y bondad que de tal sistema se obtenga en dichos países”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960, p. 754.

del juzgador es todavía más desalentadora si se toma en consideración que, como lo ha demostrado Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, sus disposiciones procesales constituyen una copia restringida y mutilada del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1884, y con la pretensión de suplir las deficiencias del primero, con la supletoriedad de los códigos de procedimientos civiles locales, según el artículo 1051 del citado Código mercantil.⁴³ El carácter dispositivo del propio ordenamiento es tan acentuado y desorbitado, que la parte conducente del mismo artículo 1051 dispone que: “*el procedimiento mercantil preferente es el convencional*”, disposición que carece de aplicación práctica, pues resulta difícil lograr el acuerdo de las partes en esta materia, pero nos muestra el espíritu exageradamente individualista de dicho Código.⁴⁴

42. Dentro del proceso civil propiamente dicho constituye una excepción la llamada “justicia de paz”, a través de la cual se tramitan los conflictos de mínima cuantía, regulada en un título especial en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y en los ordenamientos locales que siguen su ejemplo. La razón de esta separación formal se debe a que las disposiciones relativas tienen su origen en el proyecto de la Ley de Justicia de Paz para la Ciudad de México, de septiembre de 1913, que fue recogido por la Ley de primero de junio de 1914 y el Decreto número 34 para reorganizar la Administración de Justicia del Distrito Federal, de 30 de septiembre del mismo año, y de allí pasó al Código vigente de 29 de agosto de 1932.⁴⁵

43. No se trata de una idea novedosa, ya que este procedimiento tiene orígenes todavía más antiguos en nuestro país;⁴⁶ pero al menos en teoría pretende resolver de manera concentrada, breve y sin formalismos, tanto los conflictos civiles y mercantiles de mínima cuantía (hasta cinco mil pesos, según la reforma de 1975, que con las recientes deva-

⁴³ Examen del enjuiciamiento mercantil mexicano y conveniencia de su reabsorción por el civil”, en su libro *Derecho procesal mexicano, cit., supra*, nota 4, tomo I, pp. 82-142.

⁴⁴ El mismo tratadista español citado en la nota anterior, afirma con toda razón que el citado procedimiento convencional: “responde a una concepción privatista del proceso, superada por completo cuando tan extraño procedimiento surge en México, y con doble motivo en nuestros días”, en *Síntesis de derecho procesal, cit., supra* nota 4, p. 503.

⁴⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, “La justicia de mínima cuantía en México y otros países de América Latina,” en su libro *Estudios de derecho procesal, cit., supra* nota 26, pp. 203-207.

⁴⁶ Los antecedentes se remontan en el derecho vigente en México, a la Constitución española de Cádiz de 1812 y en el México independiente, en la Constitución centralista de 1936 y la Ley de 17 de enero de 1853. *Idem*, pp. 195-196.

luaciones tiene apenas un equivalente de menos de cien dólares estadounidenses), como la imposición de sanciones menores en materia penal (apercibimiento, caución de no ofender, multa independientemente de su monto, prisión cuyo máximo sea de un año, o estas dos últimas sanciones como complementarias entre sí).⁴⁷

44. Además de las características anteriores, el juez de paz posee facultades directivas en el procedimiento civil, en cuanto debe estar presente en una sola audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, en la cual puede allegarse los elementos de convicción que considere necesarios (artículo 20, fracción I, del título especial);⁴⁸ tiene también facultades para exhortar a las partes a una composición amigable (artículo 20, fracción VI) y, después de escuchar sus alegatos orales, “pronunciar su fallo en presencia de ellas, de manera sencilla” (artículo 20, fracción VII).

45. Pero la disposición que debemos destacar, porque, como lo veremos más adelante, ha sido recogida casi literalmente por las disposiciones procesales en materia laboral (ver *infra* párrafos 64-65), es la consignada en el artículo 21 del citado ordenamiento distrital: “*Las sentencias se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos según los jueces lo creyeren debido en conciencia*”, lo que significa, según la doctrina y la jurisprudencia, que pueden resolver como jueces de equidad, ya que están obligados a motivar sus fallos en las disposiciones jurídicas aplicables, de acuerdo con el artículo 14 constitucional,⁴⁹ sino que exclusivamente implica que los jueces de paz no deben sujetarse a las reglas

⁴⁷ *Idem*, pp. 210-213.

⁴⁸ *Cfr.*, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua (comparado con el del Distrito y Territorios Federales)”, en su obra *Derecho procesal mexicano, cit., supra*, nota 4, tomo II, pp. 281-282.

⁴⁹ De acuerdo con la tesis 216, p. 690, del volumen de la Tercera Sala, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, publicado en 1975, se establece: “*Jueces de Paz. Fundamentos de las sentencias que dicten*. Aun cuando el artículo 21 del Título especial del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, estatuye que los jueces de paz dictarán sus sentencias a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los creyeren debido en conciencia, eso no obstante, debe tomarse en cuenta que la última parte del artículo 14 constitucional, terminantemente exige que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la ley o a su interpretación jurídica y a falta de aquélla, debe fundarse en los principios generales de derecho, y el artículo 133 de la propia Constitución, manda, en su último párrafo, que los jueces deben sujetarse a dicho Pacto Federal, a pesar de lo que en contrario pueda haber en las constituciones y leyes de los Estados; por lo cual es inconcuso que los jueces de paz no pueden resolver únicamente conforme al arbitrio que les concede el artículo 21 citado.”

de la prueba legal o tasada que establece el Código de Procedimientos Civiles al que está incorporado el título especial respectivo (ver *supra* párrafo 39).⁵⁰

46. Pero en la realidad jurídica, si bien la justicia de paz en el Distrito Federal y otras entidades federativas que siguen su ejemplo es mucho más rápida y con menos formalismos, no modifica sustancialmente la situación general de pasividad de los jueces mexicanos en cuanto a la dirección de proceso, ya que, por una parte, al perder valor la moneda, los conflictos que resuelven dichos jueces de paz son de muy escasa importancia, y se considera que cubren sólo un quince a diecisiete por ciento de la totalidad de las controversias que se tramitan ante los jueces de primera instancia⁵¹ y, por la otra, es frecuente que no estén presentes en la audiencia, que dirigen los secretarios, y tampoco dictan el fallo en la misma audiencia; además de que existen defectos en la defensa de la parte demandada, que generalmente es de muy pocos recursos, y a la que se le exigen prestaciones comerciales de escasa monta o la desocupación de viviendas de renta baja y en malas condiciones;⁵² a lo anterior debe agregarse que en la mayoría de los casos dicha parte demandada carece de asesoramiento técnico, en virtud de que el artículo 41 del título respectivo establece que no sería necesaria la intervención de abogados (que tampoco se prohíbe) y, por la otra, es frecuente que el actor, quien normalmente tiene buena posición económica, se acompañe de un abogado, lo que implica una desventaja para la parte menos favorecida.⁵³

47. Por lo que se refiere al proceso penal, en teoría, la función activa del juez debe ser más vigorosa debido a que en dicho proceso impera el principio de oficialidad, inquisitivo o inquisitorio⁵⁴ y, además, debe orientarse de acuerdo con el diverso principio *in dubio pro reo*, que implica el otorgamiento de prerrogativas procesales al acusado para su defensa.⁵⁵ Sin embargo, en el ordenamiento mexicano las atribuciones directivas del juez se encuentran restringidas por dos factores esenciales:

⁵⁰ Cfr., Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua*, cit., *supra*, nota 48, p. 282.

⁵¹ Cfr. Ovalle Favela, José, "La justicia de mínima cuantía en México", cit., *supra*, nota 45, p. 212.

⁵² *Idem*, pp. 210-214.

⁵³ *Idem*, pp. 228-229.

⁵⁴ Cfr. Schmidt, Eberhard, *Los fundamentos teóricos y constitucionales del derecho penal*, trad. de José Manuel Núñez, Buenos Aires, 1957, pp. 199-201; Tolomei, Alberto Domenico, *Los principios fundamentales del proceso penal* (trad. de José Becerra Bautista), México, 1947, pp. 189-203.

⁵⁵ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal*, cit., *supra*, nota 21, pp. 225-235.

a) en primer término, los códigos procesales penales (que son más de treinta en la República, pero que no tienen diferencias esenciales, pues siguen el modelo de los códigos federales o el del Distrito Federal)⁵⁶ mantienen todavía el sistema de valorización de la prueba legal o tasada,⁵⁷ y b) en segundo lugar, y de manera más importante, en dichos ordenamientos se ha desorbitado la función del Ministerio Público, de acuerdo con una interpretación discutible del artículo 21 de la Constitución Federal.⁵⁸

48. Existe un debate doctrinal muy apasionado sobre este predominio del Ministerio Público, ya que por una parte posee el llamado “monopolio del ejercicio de la acción penal”, lo que significa que la víctima del delito (o sus causahabientes) no es parte en el fondo del proceso, sino exclusivamente en cuanto a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del mismo delito,⁵⁹ de manera que el propio ministerio puede negarse a presentar la acusación y, una vez iniciado el proceso, está facultado para formular conclusiones no acusatorias o desistirse del ejercicio de la acción, sin que estas decisiones puedan ser objeto de revisión judicial, ya que están sujetas únicamente a un control interno, y, por el contrario, las dos últimas son vinculatorias para el juez de la causa, que debe sobreeser el proceso.⁶⁰

⁵⁶ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Síntesis del derecho procesal cit., supra*, nota 4, pp. 520-522.

⁵⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal, cit, supra*, nota 21, pp. 283-327.

⁵⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del ministerio público”, en *Anuario Jurídico-V/1978*, México, pp. 184-186.

⁵⁹ El artículo 9o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que: “La persona ofendida por un delito, podrá poner a disposición del Ministerio Público y del juez instructor todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado y a justificar la reparación del daño”, pero no le otorga ninguna otra intervención en cuanto al fondo del mismo proceso penal. En forma más categórica, el artículo 141 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece: “La persona ofendida por un delito no es parte en el procedimiento penal; pero podrá proporcionar al Ministerio Público, por sí o por apoderado, todos los datos que tenga y conduzcan a comprobar la existencia del delito, la responsabilidad del inculpaado y la procedencia y monto de la reparación del daño, para que, si lo estima pertinente (dicho Ministerio), en el ejercicio de la acción penal los ministre a los tribunales.”

⁶⁰ En efecto, la tesis 198, p. 408, del volumen de la Primera Sala del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975, estatuye: “Ministerio Público. Cuando ejercita la acción penal en un proceso tiene el carácter de parte y no de autoridad, y por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de amparo, y por la misma razón cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir

49. La situación anterior se agrava en virtud de que el propio Ministerio Público depende totalmente del Ejecutivo respectivo, el que nombra y remueve libremente a su titular, el procurador general de justicia correspondiente, y este último designa y destituye a su personal técnico;⁶¹ además no existe un juez de instrucción según el modelo francés (que fue suprimido por razones históricas por el Constituyente de 1916-1917),⁶² a fin de que vigile la actividad investigadora del propio Ministerio Público, todo lo cual determina que el juez penal mexicano posea facultades de dirección procesal bastante limitadas, no sólo en cuanto al procedimiento principal, ya que inclusive carece de atribuciones discretionales para decretar la libertad caucional del acusado, pues debe sujetarse a las rígidas disposiciones de la fracción I del artículo 20 de la Constitución Federal, que toma en cuenta el promedio aritmético de la pena establecida para el delito o delitos que se atribuyen al procesado, y sólo en forma accesoria su conducta personal.⁶³

en la organización de la misma, y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, eso no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 constitucional." Cfr. García Ramírez, Sergio, "La acción en el proceso penal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 151-152.

⁶¹ Cfr. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, 3a. Ed., México, 1980, pp. 1-41; Fix-Zamudio, Héctor, *La función constitucional del ministerio público*, cit., supra nota 58, pp. 172-186.

⁶² En la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza, como encargado del poder ejecutivo al Constituyente de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, se sostuvo como argumentos para suprimir al juez de instrucción (el que por otra parte nunca funcionó de acuerdo con el modelo francés, pues al mismo tiempo decidía sobre la causa): "... Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de las magistraturas, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no hará por procedimientos atentatorios o reprobados, y la aprehensión de los delincuentes..." Cfr. Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. Ed., México, 1979, tomo IV, pp. 283-284.

⁶³ De acuerdo con la parte conducente de la citada fracción I, del artículo 20 constitucional: "En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes

VII. ATRIBUCIONES DIRECTIVAS DEL JUEZ EN LOS PROCESOS LABORAL, FAMILIAR Y AGRARIO

50. Son en estos sectores del enjuiciamiento en los cuales se advierte una concesión más amplia de facultades directivas al juzgador, que atemperan la situación general, la cual hemos señalado del predominio del criterio tradicional, que implica la pasividad del propio juzgador; y esta situación más moderna se advierte primordialmente en el proceso del trabajo, el cual se desprendió del proceso civil tradicional con el objeto de establecer los lineamientos flexibles requeridos por la aplicación de las disposiciones sustantivas del derecho laboral, como nueva rama o disciplina jurídica protectora de los derechos de los trabajadores frente a los empresarios.⁶⁴

51. Debido al carácter panorámico de este estudio no haremos referencia a la evolución que se observa tanto en la organización de los tribunales del trabajo, de carácter tripartito, denominados Juntas de Conciliación y Arbitraje,⁶⁵ como en las disposiciones procesales respectivas, ya que se trata de una evolución bastante compleja muy difícil de describir brevemente. En consecuencia, nos limitaremos a señalar algunos aspectos esenciales de la reforma procesal a la Ley Federal del Trabajo de 1970, reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980.⁶⁶

52. Como resultado de una transformación paulatina que fue alejando progresivamente a las disposiciones procesales laborales de las tradicionales del enjuiciamiento civil mexicano, además del principio de *compensación* señalado tan certeramente por el distinguido procesalista uruguayo Eduardo J. Couture como característica del proceso del tra-

garantías: I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad bajo fianza, que fijará el juez, tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, *siempre que dicho delito merezca ser castigado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión*, sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla bajo la responsabilidad del juez en su aceptación...” Precepto reglamentado por los artículos 556-574, y 399-417, de los Códigos de Procedimientos Penales del Distrito Federal y de la Federación, respectivamente.

⁶⁴ Cfr. entre otros, Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. Ed., México, 1978, pp. 21-36; Podetti, J. Ramiro, *Tratado del proceso laboral*, Buenos Aires, 1949, tomo I, pp. 13-30; Rodríguez-Piñero, Miguel, *Derecho del trabajo y proceso*, Murcia, 1972, pp. 1-25.

⁶⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Jorge Carpizo, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, 1975, pp. 5-70.

⁶⁶ Cfr. Álvarez del Castillo, Enrique, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979*, México, 1980; De Buen Lozano, Néstor, *La reforma del proceso laboral*, México, 1980.

bajo, en cuanto pretende lograr un equilibrio entre las partes estableciendo prerrogativas en beneficio de la parte débil,⁶⁷ es fundamental la labor directiva de los tribunales respectivos para obtener el respeto a las características esenciales del mismo proceso laboral.

53. La citada reforma procesal de 1980, actualmente en vigor, establece, al menos en principio, atribuciones muy amplias de actividad directiva de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, atribuciones que además no surgieron de pronto, sino como resultado de su acrecentamiento paulatino en los ordenamientos anteriores, y que podemos dividir en dos grandes grupos: *a*) la llamada *suplencia de la queja*, que examinaremos más adelante en materia de amparo (ver *infra* párrafos 81-89), es decir, la corrección de los errores o deficiencias en que incurra el trabajador como parte débil en el proceso laboral, y *b*) en cuanto a los medios de convicción, tanto por lo que se refiere a su aportación oficiosa como respecto de su valoración razonada.

54. A) Por lo que se refiere al primer aspecto, que forma parte del principio más general *iura novit curia* (ver *supra* párrafo 34), se desarrolla en varias direcciones; en primer término podemos señalar las disposiciones muy importantes del artículo 855 de la Ley Federal del Trabajo, que establece como principios formativos del proceso laboral, la publicidad, la gratuidad, la inmediatez y el principio de la oralidad, y confiere a las Juntas de Conciliación y Arbitraje la obligación de: “tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.”

55. El mismo precepto agrega que cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con dicho ordenamiento deriven de la acción (en realidad pretensión) intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, las Juntas, en el momento de admitir dicha demanda, deben subsanarla. Por otra parte, si la misma demanda es oscura o imprecisa, o implica el ejercicio de pretensiones al trabajador y lo prevendrá para que lo subsane dentro de un plazo de tres días (artículo 873), y cuando dicho trabajador no cumpla dicha prevención, el tribunal le pedirá que lo haga oralmente en la audiencia llamada de “demanda y excepciones” (artículo 878, fracción II).⁶⁸

56. Por otra parte, sin llegar al establecimiento de una verdadera au-

⁶⁷ “Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo” en su obra *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1948, tomo I, esp. pp. 275-276.

⁶⁸ Cfr. De Buen Lozano, Néstor, *La reforma del proceso laboral*, cit. *supra* nota 66, pp. 23-30.

diencia preliminar⁶⁹ o una institución similar al despacho saneador brasileño,⁷⁰ se confiere a los tribunales del trabajo la facultad de corregir de oficio cualquier irregularidad u omisión que notaren en la substanciación del proceso, para el efecto de regularizar el procedimiento, sin que ello implique que puedan revocar sus resoluciones (artículo 868 de la Ley Federal del Trabajo).

57. B) Además de otras disposiciones, que por la brevedad de este trabajo no es posible analizar, consideramos necesario destacar las relativas a la materia probatoria, en cuanto a la atribución de las Juntas de allegarse elementos de convicción no ofrecidos por las partes, en los términos del artículo 782, que confiere a los tribunales del trabajo la facultad de ordenar, con citación de las partes, el examen de documentos, objetos o lugares, su reconocimiento y, en general, practicar las diligencias que juzguen convenientes para el esclarecimiento de la verdad y requerir a las partes para que exhiban los documentos u objetos de que se trate.

58. El artículo 784 confiere a las Juntas amplios poderes para eximir de la carga de la prueba al trabajador cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para ello puede exigir al empresario respectivo que exhiba los documentos, que de acuerdo con las leyes tiene la obligación de conservar en la empresa, señalando, además, dicho precepto, las hipótesis en las cuales se invierte obligatoriamente la carga de la prueba y se le atribuye al empresario.⁷¹

⁶⁹ Sobre la audiencia preliminar para depurar y corregir defectos en los presupuestos procesales, tal como se regula en la Ordenanza Procesal Austriaca (ZPO) de 1895, *cfr.* Schima, Hans, "Esquema del proceso civil austriaco", en el libro de Goldschmidt, James, *Derecho procesal civil* (trad. de Leonardo Prieto Castro), Barcelona, 1936, pp. 41-42.

⁷⁰ Respecto al despacho saneador regulado por los Códigos Procesales Civiles brasileños de 19 de septiembre de 1939 (artículos 294-296); y en el vigente promulgado el 11 de enero de 1973 (artículo 264), dicha institución también implica el examen del procedimiento para corregir los errores o defectos en los presupuestos procesales. *Cfr.* Buzaid, Alfredo, "Del despacho saneador", en *Revista iberoamericana de derecho procesal*, Madrid, 1967, pp. 217-230; De Mendoça Lima, Alcides, "O despacho saneador no Código de Processo Civil Brasileiro", en *Revista de direito processual civil*, São Paulo, 1967, pp. 142-143; Marques, José Federico, *Instituições de direito processual civil*, 2a. Ed., Rio-São Paulo, vol. III, 1962, pp. 274-304; y respecto del nuevo Código, Borges, Marcos Afonso, *Comentários ao Código de Processo Civil*, São Paulo, tomo I, 1974-1975, pp. 247-249.

⁷¹ En la parte conducente de dicho precepto se dispone: "... En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre: I. Fecha de ingreso del trabajador; II. Antigüedad del trabajador; III. Faltas de asistencia del trabajador; IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo; V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos del artículo 37, fracción I y 53, fracción III, de esta Ley; ..."

59. Un aspecto esencial es el relativo a la valoración de los instrumentos probatorios, en virtud de lo dispuesto por el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, según el cual: “*Los laudos (en estricto sentido, las sentencias) se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada,*⁷² *y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que apoyen*”, precepto que se aproxima a lo establecido en el artículo 21 del título especial de la justicia de paz del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, transcrito con anterioridad (ver *supra* párrafo 50).

60. El precepto anterior tiene su origen en el artículo 81 del Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de 17 de septiembre de 1927,⁷³ que al parecer se inspiró en el mencionado proyecto de ley sobre justicia de paz para la ciudad de México elaborado en 1913 (ver *supra* párrafo 47),⁷⁴ y fue recogido por los artículos 550 y 775, respectivamente, de la Ley Federal del Trabajo de agosto de 1931 y mayo de 1970, respectivamente (esta última en su texto primitivo),⁷⁵ y ha provocado un debate que todavía no concluye sobre la naturaleza de las resoluciones de los tribunales del trabajo con apoyo en dicho precepto, ya que un sector importante de la doctrina considera que son tribunales de equidad y no de derecho;⁷⁶ algunos autores afirman que los propios tribunales utilizan el sistema de la libre convicción,⁷⁷ y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido criterios imprecisos, en cuanto que, por una parte, ha sostenido que las Juntas de

⁷² El origen de esta expresión se remonta a la Real Cédula de 30 de enero de 1794, expedida en Aranjuez por Carlos IV, en la cual se ordena proceder en los juicios “siempre a estilo llano, verdad sabida y buena fe guardada”. Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua*, cit., *supra* nota 49, tomo II, p. 282.

⁷³ Este precepto que coincide con el artículo 87 del Reglamento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal de 8 de marzo de 1926, disponía: “Los laudos se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de las Juntas lo creyeran debido en conciencia.”

⁷⁴ Cfr. Ovalle Favela, José, “La justicia de mínima cuantía en México”, cit., *supra* nota 45, pp. 204-207.

⁷⁵ Ambos preceptos son idénticos en su redacción al precepto transcrito en la nota anterior, y si se cotejan con el precepto vigente, podemos advertir que éste sólo tiene las variantes accesorias que se señalan en el texto.

⁷⁶ Así lo han estimado los destacados tratadistas De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, 8a. Ed., México, 1967, tomo II, pp. 918-922; y Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho procesal del trabajo*, cit., *supra* nota 64, pp. 237-250.

⁷⁷ Para una refutación de este criterio, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “A propósito de la libre convicción y sana crítica”, en su libro *Estudios de derecho probatorio*, Concepción, Chile, 1965, pp. 79-89.

Conciliación y Arbitraje no son tribunales ordinarios⁷⁸ (sin que tampoco sostenga que son de equidad) y, por la otra, que al apreciar las pruebas no deben incurrir en “defectos de lógica en su raciocinio”.⁷⁹

61. En nuestro concepto existe una confusión debido a la imprecisa terminología legislativa, que se ha hecho todavía más vaga en el precepto vigente, ya que, por una parte, en el citado artículo 841 (*supra* párrafo 64) se habla de “buena fe guardada”, antigua expresión española, que conjuntamente con la de “verdad sabida”, se refería a una justicia equitativa, más que estrictamente jurídica;⁸⁰ pero por otra parte ha incorporado el criterio jurisprudencial sobre que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al apreciar las pruebas, deben expresar los motivos y fundamentos legales en que se apoyen. Lo cierto es que, en nuestra opinión, las citadas Juntas son tribunales de derecho y no de equidad en su sentido propio,⁸¹ ya que no aprecian en conciencia los elementos de convicción, puesto que no funcionan como jurados populares,⁸² y además sus resoluciones, que todavía se califican de “laudos” por razones históricas, pueden impugnarse como sentencias judiciales definitivas ante los tribunales federales, a través del juicio de amparo.⁸³

⁷⁸ La tesis 135, p. 129, del volumen de la Cuarta Sala, del *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1975, establece: “*Juntas de Conciliación y Arbitraje. Naturaleza y principios que las rigen.* No son tribunales de derecho y por lo mismo, no están obligadas, al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios.”

⁷⁹ La tesis 187, p. 181, del volumen de la Cuarta Sala, del *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1975, sostiene: “*Pruebas, apreciación de las, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.* La estimación de las pruebas, por parte de las Juntas sólo es violatoria de garantías individuales si en ella se alteran los hechos o se incurrían en defectos de lógica en raciocinio.”

⁸⁰ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Examen crítico del Código de procedimientos civiles de Chihuahua*, cit., *supra* nota 49, pp. 279-282.

⁸¹ Sobre el concepto de los verdaderos tribunales de equidad y su distinción con los de derecho, puede consultarse el clásico estudio del ilustre tratadista italiano Calamandrei, Piero, “El significado constitucional de las jurisdicciones de equidad”, en el libro del propio autor *Estudios sobre el proceso civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1962, pp. 53-130.

⁸² De acuerdo con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal dispone que “El Jurado Popular tiene por objeto resolver por medio de un veredicto las *cuestiones de hecho* que le somete el Juez de Distrito con arreglo a la ley”. Y a su vez, la tesis 163, p. 333, del volumen de la Primera Sala, del *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1975, se afirma: “*Jurado popular. Actuaciones del.* Las apreciaciones de hecho que el jurado popular hace en sus veredictos, no pueden ser modificadas por los jueces de derecho.”

⁸³ Sobre la evolución del amparo contra las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cfr. Trueba Barrera, Jorge, *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, pp. 183-341; Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931”, en el volumen colectivo

62. No obstante los evidentes adelantos de la legislación procesal laboral mexicana respecto de la civil, mercantil e incluso penal que hemos examinado, en cuanto al otorgamiento de extensas facultades directivas a los tribunales de trabajo, en la realidad existe insatisfacción en cuanto a su funcionamiento, y por este motivo un sector importante de las organizaciones sindicales agrupadas en el Congreso del Trabajo ha solicitado con insistencia lo que se ha llamado “federalización” de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (en realidad, centralización), a fin de que desaparezcan las Juntas Centrales y locales de Conciliación y Arbitraje, que dependen de los gobiernos de los estados y el Distrito Federal, para sustituirlas por organismos federales (es decir, nacionales). Debido a esta proposición, el Ejecutivo federal presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma constitucional para realizar esta descentralización, que ha sido aprobado por ambas Cámaras y se encuentra pendiente de aceptación por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Carta Federal.⁸⁴

63. Consideramos que los problemas que se atribuyen al funcionamiento de los tribunales del trabajo, con independencia de su organización tripartita,⁸⁵ se originan en la concepción predominante que los estima

Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo, México, 1981, pp. 163-185.

⁸⁴ El citado artículo 135 de la Carta Federal, dispone: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. *El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*”

⁸⁵ Cfr. las agudas observaciones de Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas”, en su obra *Estudios de teoría general e historia del proceso, cit., supra* nota 30, tomo I, pp. 252-253, quien califica a los representantes de los intereses contrapuestos en los tribunales paritarios (en realidad de integración tripartita), como “jueces defensores” cuyos votos de los sectores enfrentados se compensan o anulan con frecuencia, de manera que, a fin de cuentas, “quien decide la controversia viene a ser el único en quien concurre la nota de tercero imparcial...” (o sea el representante gubernamental). Por el contrario, el tratadista mexicano Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cit., supra* nota 65, pp. 58-61, considera conveniente la integración tripartita de las citadas Juntas, en virtud de que, la presencia de los representantes de los trabajadores y empresarios en calidad de asesores de los representantes gubernamentales, es benéfica en cuanto a que durante todo el procedimiento se oírán sus criterios tanto jurídicos como de equidad en la aplicación normativa al caso concreto y además sus intervenciones pueden ser las causas de que se cambie la valoración de una prueba y en múltiples casos pueden hacer que

como organismos diversos de los jueces ordinarios y por ello no se advierte una preocupación para preparar a los representantes gubernamentales como los verdaderos jueces del trabajo (ya que los representantes de los trabajadores y de los empresarios normalmente se neutralizan en la votación del fallo), de manera que puedan efectuar con mayor criterio técnico (que no se opone a su sensibilidad hacia la justicia social) una función que requiere de conocimientos especializados, y con mayor razón en cuanto poseen importantes facultades de dirección del proceso.

64. Es cierto que la Ley Federal del Trabajo de 1970 consigna en su título doce (artículos 625-627) los requisitos que deben cumplir los integrantes del “personal jurídico” de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y exige a los mismos, cuando realizan funciones judiciales, tener título de licenciado en derecho, cierto tiempo de ejercicio profesional, y “haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo”, pero sin establecer un procedimiento para comprobar las dos últimas exigencias. Algo se ha intentado hacer con la creación del Instituto de Estudios del Trabajo,⁸⁶ pero tenemos la convicción de que se requiere de un programa específico para lograr una preparación más rigurosa de los funcionarios judiciales de las Juntas, otorgándoles, además, las garantías judiciales de las cuales carecen (independencia, estabilidad, remuneración y autoridad), ya que dependen de las autoridades gubernamentales. Por ello estimamos que el mejoramiento de la justicia laboral no descansa estrictamente en su centralización, la cual ha sido objeto de apasionados debates, por implicar una restricción más a la muy menoscabada autonomía de las entidades federativas.

65. También en el *proceso familiar*, que es muy reciente, se advierte una corriente modernizadora para extender los poderes directivos del juez. En efecto, los tribunales especializados fueron introducidos por la reforma de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, por decreto legislativo de 24 de febrero de 1971, que creó los tribunales de lo familiar y las salas especializadas en el Tribunal Superior de Justicia del propio Distrito Federal. Por ley de 26 de febrero de 1973 se adicionó el título decimosexto del Código de Procedimientos Civiles, también del Distrito Federal, que regula las contro-

el representante del gobierno rectifique su criterio después de haber escuchado la opinión del representante. Nos inclinamos más por la primera opinión que por la segunda, de acuerdo con nuestra realidad jurídica.

⁸⁶ Este Instituto fue establecido por el artículo 525 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, según el cual: “La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizará un Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural del personal técnico y administrativo.”

versias de orden familiar (artículos 940-956). Estos dos aspectos, organización de los tribunales de lo familiar y un procedimiento especial, han sido incorporados, de acuerdo con el modelo distrital, a numerosas legislaciones de las entidades federativas.⁸⁷

66. Por su autonomía reciente, tanto la organización de los citados tribunales como el procedimiento en materia familiar adolecen de deficiencias que han impedido la modernización procesal que se propuso el legislador con su establecimiento; no obstante la declaración contenida en el artículo 940 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en el sentido de que: “Todos los problemas inherentes a la familia se consideran de orden público por constituir aquélla la base de integración de la sociedad.”

67. Si examinamos de manera superficial las nuevas normas introducidas en el año de 1973 en el citado código distrital, podemos observar que se ha hecho el intento para establecer un procedimiento rápido, concentrado, sin formalismos innecesarios y con predominio de la oralidad (ya que en casos urgentes la demanda misma puede formularse oralmente, según el artículo 943), y además se extienden considerablemente los poderes del juzgador, ya que inclusive el artículo 941 lo faculta para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, especialmente tratándose de menores y de alimentos, decretando las medidas que tiendan a preservarla y a proteger a sus miembros.⁸⁸

68. Pero si observamos con mayor detenimiento, advertimos falta de precisión, pues en primer término, no todas las controversias sometidas al conocimiento de los jueces de lo familiar se tramitan de acuerdo con este nuevo procedimiento, sino exclusivamente las relativas a alimentos, calificación de impedimentos de matrimonio o las diferencias que surjan entre marido y mujer sobre administración de bienes comunes, educación de los hijos, oposición de maridos, padres y tutores, y en general todas las cuestiones familiares similares que requieran de intervención judicial (artículo 942).

69. La competencia que se atribuye a los citados jueces es mucho más

⁸⁷ Cfr. Ovalle Favela, José, “El poder judicial en las Entidades Federativas”, en el libro editado por el mismo autor, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, 1982, p. 228.

⁸⁸ El citado artículo 94 dispone: “El juez de lo familiar está facultado para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, especialmente tratándose de menores y de alimentos, decretando las medidas que tiendan a preservarla y a proteger a sus miembros. En los mismos asuntos, con la salvedad de las prohibiciones legales relativas a alimentos, el juez deberá exhortar a los interesados a lograr un avenimiento, con el que pueda evitarse la controversia o darse por terminado el procedimiento.”

amplia, pues comprende además de los juicios de divorcio, varios otros relacionados con el estado civil, capacidad de las personas y las derivadas del parentesco, incluyendo cuestiones de ausencia y de presunción de muerte (artículo 58 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal). Y especialmente llama la atención el conocimiento que se atribuye a los jueces de lo familiar, por la fracción III de dicho precepto, de *juicios sucesorios*, lo que desvirtúa la función especializada de dichos juzgados.⁸⁹

70. Por otra parte, en la organización de dichos juzgados de lo familiar en el Distrito Federal, no se tuvo el cuidado de dotarlos con personal auxiliar de carácter técnico, tales como trabajadores sociales, médicos, psicólogos y pedagogos, pues si bien es verdad que el propio juzgador puede cerciorarse personalmente o con el auxilio de trabajadores sociales de la veracidad de los hechos —la intervención de estos últimos tiene el carácter de testimonio de calidad (artículo 945)—; pero como dichos trabajadores no forman parte del personal permanente del tribunal, su participación no será lo frecuente que lo requiere la resolución de las cuestiones familiares.⁹⁰

71. Finalmente, haremos una brevísima referencia a los *procesos sociales agrarios* regulados por la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, la que encomienda a las autoridades administrativas federales la resolución de las controversias relativas a la misma reforma agraria, y que comprende el conocimiento de las controversias entre los campesinos que solicitan tierras y aguas y los propietarios afectados, así como los

⁸⁹ Una buena parte de los asuntos que se tramitan en dichos juzgados de lo Familiar, se refieren precisamente a la materia sucesoria, que no tiene relación directa con las cuestiones estrictamente familiares. En nuestra intervención en la Cámara de Senadores cuando se discutía la iniciativa presidencial para la creación de los tribunales de lo familiar, señalamos los inconvenientes de conferir a dichos tribunales los problemas sucesorios. Véase el libro editado por el Senado de la República, *El proceso legislativo de la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados, de procedimientos penales del Distrito Federal, federal de procedimientos penales, civil y de procedimientos civiles, y la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, federal de procedimientos penales, civil y de procedimientos civiles, y la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal*, México, 1971, pp. 249-250.

⁹⁰ De acuerdo con el artículo 56 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, los jueces de lo familiar contarán con el mismo personal que los juzgados de lo civil, señalado en el diverso artículo 61, por lo que se hace necesaria una reforma legislativa para dotar a los primeros con el personal técnico necesario de trabajadores sociales, pedagogos, médicos, psicólogos, etcétera, como también lo hicimos notar en la intervención señalada en la nota anterior, pp. 248-249.

conflictos entre los mismos campesinos sujetos a la reforma agraria: ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población.⁹¹

72. Dicho ordenamiento reglamenta, en su libro quinto, los diversos procedimientos agrarios (artículos 272-441), varios de ellos verdaderos procesos aun cuando sean resueltos por autoridades administrativas, a través de una tramitación flexible, concentrada y con amplias facultades directivas para dichas autoridades. En segunda instancia la decisión corresponde a un organismo que funciona como tribunal de jurisdicción retenida con el nombre de Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16 del citado ordenamiento),⁹² el cual formula un proyecto de resolución que suscribe el presidente de la República como suprema autoridad agraria (en el ámbito administrativo) de acuerdo con los artículos 27 de la Constitución Federal y 8º de la citada Ley de la Reforma Agraria;⁹³ fallo que constituye una verdadera sentencia y que puede impugnarse por los afectados por conducto del juicio de amparo ante los tribunales federales, con ciertas limitaciones cuando los promoventes son los propietarios de las tierras o aguas en disputa.⁹⁴

⁹¹ Cfr. Chávez P. de Velázquez, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, 1971, pp. 195-207; Ricord, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 289-306.

⁹² Cfr. Ruiz Massieu, Mario, "Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 787-806.

⁹³ El referido artículo 8º de la citada Ley Federal de Reforma Agraria, establece: "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria; está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente: I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; II. De ampliación de los ya concedidos; III. De creación de nuevos centros de población; IV. De confirmación de la propiedad de bienes comunales; V. De expropiación de bienes ejidales y comunales; VI. De privación de derechos individuales de ejidatarios; VII. De establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales; y VIII. Los demás que señala esta Ley."

⁹⁴ En efecto, de acuerdo con la fracción XIV del artículo 27 constitucional, los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias de tierras o aguas sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando sean titulares de certificados de inafectabilidad, situación que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha ampliado a hipótesis similares en las que exista determinación de la pequeña propiedad en un documento agrario suscrito por el propio Titular del Ejecutivo, o bien cuando el interesado posea en forma pacífica y pública, un predio agrícola en explotación que no exceda los límites de la pequeña propiedad señalados en el propio precepto constitucional, durante cinco años anteriores a la publicación de la solicitud de afectación, Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", en la revista *Exégesis*, Monterrey, núm. 7, agosto de 1980, pp. 25-32; Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 11a. Ed., México, 1977, pp. 900-934.

73. Se advierte esta ampliación de facultades directivas de carácter procesal especialmente en la primera instancia de los procesos agrarios que se inicia ante los organismos denominados “Comisiones Agrarias Mixtas”, que se integran con representantes de los campesinos, de las autoridades locales y de la Secretaría de la Reforma Agraria,⁹⁵ ya que el artículo 273 del referido ordenamiento establece que para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria (pretensión, en sentido estricto) y se proceda a la instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud (de los campesinos) exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio. Lo anterior significa que las autoridades agrarias respectivas deben corregir las deficiencias de las demandas, aportar al procedimiento los elementos de convicción que consideren necesarios para el conocimiento de los hechos, e impulsar de oficio la tramitación, todo lo cual influye en la suplencia de la queja en el juicio de amparo calificado de “social agrario” (ver *infra* párrafos 87-89).

74. También en los procesos agrarios, no obstante las extensas atribuciones de dirección procesal que se atribuyen a las autoridades administrativas encargadas de resolverlos, se observan deficiencias en nuestra realidad jurídica; pero ello se debe no tanto a los defectos en la regulación procesal (que también los tiene), sino particularmente en la falta de preparación técnico-jurídica de los funcionarios a quienes corresponde su conocimiento y decisión, y además en la confusión que se observa con frecuencia en la práctica, entre los aspectos políticos y los estrictamente procesales de las controversias agrarias, lo que ha determinado que un sector importante de la doctrina mexicana proponga la creación de tribunales agrarios formalmente establecidos, siguiendo el ejemplo de varios países latinoamericanos que también han regulado una reforma agra-

⁹⁵ Según los artículos 4º y 5º de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, “Artículo 4º Las Comisiones Agrarias Mixtas se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales y tendrán las atribuciones que se determinen en esta Ley.” “Artículo 5º El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado o Territorio de que se trate, o en el Distrito Federal. El Primer Vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y substituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad correspondiente. El Secretario y los Vocales de la Comisión Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.”

ria similar a la mexicana,⁹⁶ y en esta dirección se señalan los ejemplos de la jurisdicción agraria especializada de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).⁹⁷

VIII. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE AMPARO

75. Esta institución constituye un aspecto específico del principio genérico *iura novit curia* (ver *supra* párrafo 34), que se introdujo de manera paulatina en el juicio de amparo (que como es bien sabido es la instancia final de todos los procedimientos administrativos y judiciales del ordenamiento mexicano) para atemperar la anacrónica disposición contenida en el artículo 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el cual: “El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de *estricto derecho*, salvo los casos de amparo que afecten derecho de menores o incapaces y, por lo tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido en este artículo (corrección de los errores numéricos de los preceptos legales invocados), *se sujetará a los términos de la demanda sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella.*” Este precepto se ha aplicado por analogía a las controversias administrativas (exceptuando las agrarias, y ello a partir de la reforma de 1963, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, lo que nos parece injustificado).⁹⁸

76. Un sector importante de la doctrina ha formulado severas críticas

⁹⁶ Cfr. Masrevery, J., *Derecho agrario y reforma agraria*, Roma, marzo de 1974, pp. 35-68. Por lo que se refiere a nuestro país las iniciativas para establecer una jurisdicción agraria se remontan al Primer Congreso Nacional Agrario de Toluca, efectuado en 1959, *Memoria*, p. 40; y más recientemente, Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 932-934; Cervantes Ahumada, Raúl, “Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)”, en *Estudios agrarios*, núm. 8, mayo-agosto de 1964, pp. 75-78; se trató el tema en el VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal efectuado en la ciudad de Jalapa, Veracruz, los días 12 a 16 de noviembre de 1979, en el cual se discutió la ponencia general presentada por Armienta Calderón, Gonzalo M., “Perspectivas de los Tribunales Agrarios en el derecho Agrario Mexicano”, publicado en el volumen *Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, 1979-1980, pp. 341-358.

⁹⁷ Cfr. Zeledón Zeledón, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

⁹⁸ Cfr. Los excelentes estudios elaborados por el destacado tratadista mexicano Tena Ramírez, Felipe, “El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvenientes”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 13, enero-marzo de 1954, pp. 19-30; “El amparo de estricto derecho y la suplencia de la queja”, en el volumen colectivo *Problemas jurídicos y sociales de México*, México, 1955, pp. 27-40.

a este precepto y ha propuesto su desaparición, ya que implica la supervivencia de los lineamientos tradicionales del proceso civil decimonónico (en realidad el origen de esta disposición se encuentra en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908), al restringir la actividad del juez del amparo a la de un simple observador de la conducta procesal de las partes.⁹⁹

77. La referida suplencia de la queja adquiere matices en las diversas materias en las cuales se ha establecido y, en principio, la podemos caracterizar como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez del amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes al plantear su pretensiones, pero que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, inclusive a los diversos actos procesales de la parte débil, incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba.¹⁰⁰

78. Dicha institución fue introducida en el texto original de la Constitución Federal de 1917 exclusivamente en beneficio del acusado en materia penal y su ejercicio se limitó a la Suprema Corte de Justicia (artículo 107, fracción II, de la propia Carta Fundamental); pero en las reformas que entraron en vigor en mayo de 1951 se extendió a la materia laboral en beneficio del trabajador, y tratándose de actos apoyados en disposiciones legales que la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia hubiese declarado inconstitucionales (artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo).¹⁰¹

79. El sector de mayor trascendencia en cuanto a las atribuciones directivas del juzgador es el relativo a la materia agraria, de acuerdo con las reformas a la Ley de Amparo de 5 de febrero de 1963, 28 de mayo de 1976 y finalmente de 1974 se amplió la citada suplencia en relación con los juicios de amparo solicitados por menores e incapacitados.¹⁰² Nos referiremos en forma especial a la suplencia de la queja en materia so-

⁹⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano", en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1978, México, 1979, pp. 124-136.

¹⁰⁰ Sobre la suplencia de la queja existe una amplia bibliografía, por lo que nos limitamos a señalar algunos estudios significativos de carácter monográfico: Chávez Camacho, Armando, "La suplencia de la queja", en *Jus*, núm. 67, febrero de 1944, pp. 89-124; Castro, Juventino V., *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, México, 1947.

¹⁰¹ Cfr. Castro, Juventino V., *op. ult. cit.*; Serrano Robles, Arturo, "La suplencia de la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales", en el volumen colectivo *Problemas jurídicos de México*, México, 1953, pp. 47-61.

¹⁰² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1976, México, 1977, pp. 185-186.

cial agraria por ser la más avanzada en cuanto a la responsabilidad procesal del juzgador.

80. En primer término debe hacerse la aclaración que la legislación de amparo distingue dos sectores en los juicios de amparo interpuestos contra actos o resoluciones de las autoridades agrarias: *a*) cuando el propio amparo es solicitado por los propietarios afectados la tramitación se sujeta a lo dispuesto por el citado artículo 79 de la Ley de Amparo (ver *supra*, párrafo 75), es decir, de acuerdo con los principios del estricto derecho, y se le ha conferido el nombre de “amparo de la pequeña propiedad”, pues esencialmente trata de tutelarla; *b*) si la protección judicial federal es solicitada por los campesinos sujetos a la reforma agraria, o sea, ejidatarios o comuneros en lo individual, o los representantes de los derechos colectivos de los núcleos de población respectivos, se aplican los principios renovadores de la suplencia de la queja, ya que se parte de la hipótesis de que los citados campesinos carecen de asesoramiento técnico debido a sus escasos recursos económicos y su limitada preparación cultural, y por este motivo se le ha calificado como “amparo social agrario” o “amparo agrario ejidal y comunal”.¹⁰³

81. Por lo que se refiere al segundo sector, ya hemos señalado que la suplencia de la queja se introdujo en las reformas de 5 de febrero de 1963 a diversos preceptos de la Ley de Amparo, que se estimaron de una significación esencial para la impartición de la justicia agraria, y por ello en la diversa reforma de 28 de mayo de 1976 se dividió la citada Ley de Amparo en dos libros (que antes no existían), uno para el amparo en general y el segundo dedicado de manera exclusiva al amparo en materia agraria (artículos 212-234), pero en realidad comprende sólo el segundo aspecto que hemos señalado en el párrafo anterior, es decir, el amparo social agrario, ya que el primero sigue los lineamientos del sector administrativo.

82. De manera muy breve mencionamos algunas disposiciones que otorgan facultades muy extensas de dirección procesal a los jueces de amparo, el artículo 227 al establecer que la suplencia de la queja debe aplicarse a las exposiciones, comparecencias y alegatos formulados como reclamantes o como terceros interesados por los campesinos sujetos a la reforma agraria, y en materia probatoria, los artículos 225 y 226 consagran no sólo la facultad sino la obligación del juzgador de recabar de oficio, además de las pruebas que aporten las partes (las autoridades

¹⁰³ La primera denominación la utilizamos nosotros, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo en materia agraria, cit.*, *supra* nota 64, pp. 34-39, y la segunda Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, mencionado en la misma nota 64, pp. 934-967.

agrarias deben enviar toda la documentación que posean relacionada con la controversia, artículos 223 y 224), las que pueden beneficiar a los referidos campesinos, y además deben decretar las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.¹⁰⁴

83. Un precepto que debe destacarse es el contenido en el mismo artículo 225 de la Ley de Amparo, en cuanto dispone que el juez de amparo debe resolver sobre la inconstitucionalidad (ilegalidad en la mayoría de los casos) de los actos reclamados, *tal como se hayan probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda*, si ello es en beneficio de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria, lo que constituye una excepción a la regla general establecida por el artículo 78 de la misma Ley de Amparo, según el cual, en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto *reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad demandada*, y no se admitirán ni tomarán en consideración las pruebas que no se hubieren rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución impugnada.¹⁰⁵ Sin embargo, este último precepto establece una segunda excepción en beneficio de los menores o incapaces, para los cuales también procede la suplencia de la queja (ver *supra* párrafo 80), pues en ese supuesto, el juez podrá aportar de oficio las pruebas que estime pertinentes.

IX. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS JUECES MEXICANOS

84. Entendida esta responsabilidad como la intervención de nuestros juzgadores en la preservación y desarrollo de los valores jurídico-políti-

¹⁰⁴ Dichos preceptos establecen: "Artículo 226. Los jueces de Distrito acordarán las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto; asimismo, cuidarán de que aquéllos tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, crecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente, entregándoles las copias de cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento." "Artículo 227. Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212 (ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población), así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios."

¹⁰⁵ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 64, pp. 954-955.

cos de carácter fundamental consagrados en nuestra Constitución Federal, es muy complicado señalar los aspectos esenciales de esta actividad, que no ha sido directa y ostensible en nuestro país, debido a las complejas condiciones de nuestra realidad política, social, económica y cultural, en la que se observa un notorio y en ocasiones desorbitado predominio del organismo ejecutivo, situación que compartimos con la mayoría de los países latinoamericanos.¹⁰⁶

85. Además de esta superioridad de nuestro régimen presidencial¹⁰⁷ consideramos que existen otros tres factores esenciales que han dificultado la consolidación de una vigorosa justicia constitucional en nuestro ordenamiento: a) La influencia de la interpretación realizada en la obra clásica de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, quien destacó la discreta labor de los jueces estadounidenses al atacar la ley en debate oscuro y sobre una aplicación particular, lo que ocultaba en parte a las miradas del público la importancia del ataque, de manera que la ley no se sentía herida sino por casualidad y sólo llegaba a sucumbir bajo los golpes redoblados de la jurisprudencia;¹⁰⁸ b) La centralización judicial, que como es bien sabido se originó en una interpretación indebida del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, que incorporó al juicio de amparo concebido originalmente para proteger directamente los derechos humanos consagrados en la Carta Fundamental y también, a través de ellos, al sistema federal, el enorme peso de un verdadero recurso de casación contra las sentencias pronunciadas por todos los tribunales del país, ahogó materialmente a los tribunales federales y les impidió concentrarse en la labor esencial de justicia constitucional

¹⁰⁶ Al respecto pueden consultarse las agudas observaciones del tratadista mexicano Valencia Carmona, Salvador, en su libro *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, 1979, esp. pp. 69-142; así como las dos ponencias generales que con la denominación "El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica", presentaron los tratadistas uruguayo y brasileño, respectivamente, Héctor Gros Espiell y Luis Pinto Ferreira, esta última traducida por Héctor Fix-Zamudio, presentadas en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional que se efectuó en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975; ambos trabajos publicados en el volumen colectivo *Predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977, pp. 9-23, y 25-64.

¹⁰⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., supra nota 28, pp. 45-229; Fix-Zamudio, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en el volumen colectivo *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, 1967, pp. 131-181; "El sistema presidencialista y la división de poderes", en la obra colectiva *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, tomo III, *Política y Estado*, México, 1979, pp. 85-155.

¹⁰⁸ *La Democracia en América del Norte* (trad. de Luis R. Cuéllar), México, 1957, cap. VI, "El poder judicial de los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política", p. 94.

que se les había conferido;¹⁰⁹ c) El sistema de reformas formales a la propia Constitución Federal, que ya se observó en la Carta de 1857, pero que se ha acentuado de manera excesiva en la Ley Fundamental vigente, que ha padecido más de doscientas reformas de 1917 a la fecha,¹¹⁰ lo que restringe considerablemente la labor natural de interpretación constitucional de nuestros tribunales.¹¹¹

86. Lo anterior motivó al ilustre constitucionalista mexicano Emilo Rabasa, en una obra publicada en la primera década de este siglo, para negar a los tribunales la condición de un verdadero poder político equivalente a los organismos ejecutivo y legislativo, pues en su concepto faltaban a los jueces los elementos esenciales de iniciativa, unidad y autoridad que caracterizaban a los verdaderos órganos del poder. Pero por otra parte, si bien consideraba que los tribunales no constituían un órgano del poder político, si podían ejercerlo, y en ocasiones de manera considerable, como ocurría con la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, y también de nuestra Suprema Corte de Justicia cuando resolvía cuestiones de carácter constitucional.¹¹²

87. No obstante todos estos obstáculos, los tribunales federales, y particularmente la Suprema Corte de Justicia han realizado una labor muy discreta pero independiente, y en ocasiones valerosa, para proteger los derechos de los gobernados y por ello es que desde sus inicios, el juicio de amparo, único instrumento que ha tenido aplicación práctica para realizar esa tutela, ha adquirido un prestigio popular indiscutible.¹¹³

¹⁰⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Presente y futuro de la casación civil*, cit., supra nota 99, pp. 10-123.

¹¹⁰ Cfr. el documentado y minucioso análisis de Valadés, Diego, "La Constitución reformada", en la obra *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, cit., supra nota 62, México, 1979, tomo XII, pp. 8-191.

¹¹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", en el volumen colectivo *Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, 1971, pp. 298-304; trabajo publicado posteriormente en inglés con el título "Some aspects of constitutional interpretation in Mexico's legal system", en *Comparative Juridical Review*, Coral Gables, Florida, 1974, pp. 131-136.

¹¹² *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, cuya primera edición se publicó en México en 1912, y una segunda en España, sin fecha, pero al parecer 1917. La tercera edición, que es la que se utiliza, aparece en México en 1956, pp. 189-190, que corresponden a las pp. 274-277 de la edición española.

¹¹³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, cit., supra nota 21, p. 515, quien afirma: "Ninguna institución jurídica ha tenido entre nosotros el arraigo, el crecimiento, la espléndida palpación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regulador del sistema federal, el equilibrador de los Poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona."

88. En un documentado estudio, el tratadista norteamericano Carl E. Schwarz llega a la conclusión de que, al comparar la labor de los jueces federales de México y Estados Unidos, es sorprendente que los tribunales federales mexicanos hayan trazado con gran libertad el curso de su propio rumbo con o sin las presiones de los políticos locales o de las élites nacionales, pues el alto porcentaje de casos en que los reclamantes obtuvieron el amparo y el gran volumen de juicios iniciados anualmente, demuestran que el Poder Judicial mexicano es un importante distribuidor de valores, de recursos escasos y de sanciones dentro del sistema político nacional.¹¹⁴

89. No obstante lo anterior, tenemos la convicción de que es necesaria una transformación sustancial de nuestros tribunales federales y en particular de la Suprema Corte de Justicia, para que asuman de manera directa su función de responsabilidad constitucional, y en ello compartimos la opinión del distinguido tratadista mexicano Antonio Carrillo Flores, en el sentido de que la labor de la propia Corte como tribunal, es decir, como órgano predominantemente aplicador de las leyes ordinarias (el llamado control de la legalidad), ha oscurecido su función esencial de poder político, es decir, de justicia constitucional.¹¹⁵

X. LA PARTICIPACIÓN DE LOS JUECES FEDERALES Y LOCALES EN LOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

90. En primer lugar debemos destacar, por lo que se refiere a los jueces de las entidades federativas, que el llamado sistema “difuso” de origen estadounidense se introdujo en nuestro país en el artículo 75 de la Constitución del Estado de Yucatán, promulgada el 16 de mayo de 1841 (conjuntamente con el juicio de amparo), en virtud de las ideas de Manuel Crescencio Rejón, uno de los creadores de esta última institución,¹¹⁶ y que de este mismo principio sobre la obligación de los jueces

¹¹⁴ “Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México” (trad. de Fausto E. Rodríguez García), en *Anuario Jurídico-2-1975*, México, 1977, pp. 143-219.

¹¹⁵ En su estudio “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, en su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, 1981, pp. 57-84.

¹¹⁶ El artículo 75 de la citada Carta Yucateca disponía: “En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del congreso del Estado.” De acuerdo con el tratadista norteamericano Eder, Phanor J., “Judicial Review in Latin America”, en *Ohio State Law Journal*, 1960, p. 571, el primer documento latinoamericano que consagra la revisión judicial de acuerdo con el modelo de la Carta Federal de Estados Unidos, es la mencionada Constitución yucateca de 1841.

y tribunales locales de preferir las normas de la Carta Federal sobre cualquiera otra disposición en contrario de las constituciones y leyes de las entidades federativas, fue reiterado en los artículos 126 y 133, respectivamente, de las Cartas Federales de 1857 y de la vigente de 1917,¹¹⁷ como una transcripción casi literal del artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787.¹¹⁸

91. No obstante lo anterior, los jueces y tribunales locales se han negado a pronunciarse sobre las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por las partes en los procesos ordinarios de los cuales conocen, situación de pasividad que fue alentada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual estableció el principio de “monopolio” del Poder Judicial federal a través del amparo, para decidir sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad.¹¹⁹

92. Tampoco fue aceptada la posibilidad de que el Tribunal Fiscal de la Federación, establecido por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, pudiese decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales aplicables en los asuntos de su conocimiento, de acuerdo con la tesis establecida por el Pleno del propio Tribunal en su resolución de 30 de octubre de 1939,¹²⁰ y tampoco prosperó el intento que se hizo en el año de 1942, a través de un proyecto de sentencia elabo-

¹¹⁷ El artículo 126 de la Carta Federal de 1857, estableció: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.” A su vez, el artículo 133 de la Constitución vigente, dispone: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Cfr. Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, en su libro *Estudios constitucionales*, México, 1980, pp. 13-41.

¹¹⁸ El segundo párrafo del artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, dispone: “Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado están obligados a observarlos, a pesar de cualquier disposición en contrario que se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.”

¹¹⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, cit., supra nota 21, pp. 522-527, 533-545.

¹²⁰ Esta decisión tiene su antecedente en el fallo del mismo Tribunal Fiscal de 30 de octubre de 1937. El segundo fue publicado en la *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, que contiene las tesis del Pleno, de los años 1937-1948*, México, 1949, pp. 195-197.

rado por el entonces ministro de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y destacado tratadista profesor Gabino Fraga (y por ello se calificó de “tesis Fraga”), para reconocer al propio Tribunal Fiscal su atribución de reconocer las cuestiones de inconstitucionalidad de los preceptos aplicables en los asuntos de su competencia, con apoyo, entre otros, en el citado artículo 133 de la Carta Federal.¹²¹ Después de un intenso debate doctrinal, la propia Sala Administrativa de la Suprema Corte estableció el criterio, convertido en jurisprudencia obligatoria, en el sentido de que el citado Tribunal Fiscal no está facultado para decidir dichas cuestiones de inconstitucionalidad.¹²²

93. También es preciso destacar que en nuestra Constitución Federal, además del juicio de amparo, existen otros instrumentos procesales para plantear cuestiones de inconstitucionalidad, y entre ellos podemos mencionar las llamadas “controversias constitucionales” consagradas por el artículo 105 de la Constitución Federal, de acuerdo con el cual corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia conocer y decidir las controversias planteadas entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, y aquellas en que la Federación sea parte,¹²³ precepto reglamentado genéricamente por el artículo 11, fracción I y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹²⁴ y en materia tributaria, por los artículos 9º y 12, res-

¹²¹ El citado proyecto de sentencia elaborado por el entonces ministro de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y destacado jurista Gabino Fraga, fue publicado en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 13-14, enero-junio de 1942, pp. 131-148.

¹²² Cfr. los estudios de Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”; de Carrillo Flores, Antonio, “El ejecutivo y las leyes inconstitucionales (Comentario a una ponencia del ministro Gabino Fraga)”; así como el escrito de alegatos formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Segunda Sala de la Suprema Corte, con el título “¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de las leyes autoridades distintas del poder judicial de la Federación?”, todos ellos en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 243-253; 255-266, y 385-409, respectivamente.

¹²³ El citado artículo 105 de la Carta Federal tiene su antecedente en el artículo tercero, sección segunda, fracciones I y II, de la Constitución de los Estados Unidos, el cual dispone: “El poder judicial se extenderá a todos los casos de derecho y equidad que dimanen de esta Constitución...; a todas las controversias en las que participen los Estados Unidos; a los conflictos entre dos o más Estados; entre un Estado y ciudadanos de otro Estado...”, que inspiró a su vez al artículo 98 de la Constitución Federal de 1857, según el cual: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.”

¹²⁴ El citado artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

pectivamente, de las Leyes de Coordinación Fiscal de 28 de diciembre de 1953, y la que sustituye que entró en vigor el primero de enero de 1980.¹²⁵

94. Dichas controversias han tenido muy escasa eficacia práctica, esencialmente debido a la debilidad política de las entidades federativas frente al gobierno central (que, por otra parte, también se presenta en los restantes países de estructura federal en América Latina),¹²⁶ por lo que las citadas controversias se han resuelto generalmente por la vía política y no en la judicial,¹²⁷ y por este motivo podemos señalar que la última de tales controversias (que se conoce con el nombre de “caso Oaxaca”) fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia los días 3 y 17 de diciembre de 1932, en el conflicto jurídico planteado por el procurador general de la República en representación del gobierno federal solicitando la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumen-

ción, preceptúa en su parte conducente: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: I. De las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución; III. De las controversias que surjan entre una Entidad federativa y la Federación; IV. De las controversias en que la Federación fuere parte cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República...”; *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-I, 1976-1977*, México, 1977, pp. 88-99.

¹²⁵ Las referidas Leyes de Coordinación Fiscal tienen por objeto lograr una mejor redistribución de los recursos financieros provenientes de los ingresos tributarios de la Federación y de las entidades federativas, y en el artículo 12 de la actualmente en vigor a partir del primero de enero de 1980, se regula un procedimiento para la solución de las controversias entre dichas entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal y la propia Federación, cuya decisión se encomienda a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, en los términos del citado artículo 105 de la Constitución Federal.

¹²⁶ Véanse, entre otros, el agudo análisis comparativo de Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973, así como los estudios de Frondizi, Silvio, “El federalismo en la República Argentina”; Pinto Ferreira, Luiz, “El sistema federal brasileño” (trad. de Héctor Fix-Zamudio); y La Roche, Humberto J., “El federalismo en Venezuela”, en el volumen colectivo *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, 1972, pp. 13-115; 119-216; y 561-650, respectivamente.

¹²⁷ Especialmente a través de la institución calificada como “desaparición de poderes” de las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 76, fracción V, de la Carta Federal, como una facultad exclusiva del Senado de la República, y que ha sido recientemente regulado por su Ley Reglamentaria promulgada el 27 de diciembre de 1977. *Cfr.* Barquín Álvarez, Manuel, “La desaparición de poderes en las Entidades Federativas”, en *Anuario Jurídico-2, 1975*, México, 1977, pp. 7-24.

tos Arqueológicos del estado de Oaxaca, de 13 de febrero del mismo año de 1932, y que se decidió en favor de la propia Federación en prolongado debate,¹²⁸ A partir de entonces no se ha llegado a plantear ningún otro caso con apoyo en el citado artículo 105 de la Carta Federal.

95. También debe mencionarse la institución peculiar introducida por el artículo 97, párrafo tercero, de la misma Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 y que ha recibido el nombre de “*procedimiento investigador*”, en cuanto faculta a la Suprema Corte de Justicia para que, de oficio, a petición del Ejecutivo federal, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, designe a uno de sus miembros —algún juez o magistrado federal o bien a varios comisionados federales— para investigar (según el texto original) la conducta de algún juez o magistrado federal, hecho o hechos que constituyen la violación de una garantía individual, violación del voto público, o algún otro delito castigado por ley federal.¹²⁹

96. Tampoco este instrumento ha tenido eficacia práctica, ya que la propia Suprema Corte ha sido muy cautelosa para realizar este tipo de investigaciones, pues una gran parte de las que se han solicitado se refieren a la violación del voto público, materia que resulta muy complicado intervenir, con mayor razón en cuanto no existe en nuestro ordenamiento un sistema de jurisdicción electoral que permita formular un dictamen técnico sobre cuestiones jurídicas de carácter electoral.¹³⁰

97. Sin embargo, con motivo de las reformas constitucionales de diciembre de 1977, que en su conjunto se han calificado de “reforma política” al introducir un sistema de representación proporcional para la Cámara de Diputados, se realizaron dos modificaciones en cuanto a la intervención de la misma Suprema Corte de Justicia, en relación con la materia electoral federal: a) en primer término se adicionó el artículo 60 de la Carta Federal para introducir un recurso de reclamación ante la propia Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la citada Cámara de Diputados, de manera que si el Tribunal Supremo considera que se cometieron violaciones sustancia-

¹²⁸ Fallo publicado en el *Suplemento*, núm. 33, del *Semanario Judicial de la Federación*, México, febrero de 1933, pp. 144-190, incluyendo el voto de disidencia suscrito por los magistrados Barba, Guzmán-Vaca y García, pp. 190-223.

¹²⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en su libro *Estudios constitucionales*, cit., supra nota 117, pp. 199-217; Fix-Zamudio, Héctor, *Las garantías constitucionales en el derecho mexicano*, cit., supra nota 124, pp. 99-107.

¹³⁰ Cfr. El profundo estudio del ilustre constitucionalista mexicano Tena Ramírez, Felipe, “La facultad de la Suprema Corte en materia electoral”, en *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 1, julio-septiembre de 1946, pp. 61 y ss.

les en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo harán del conocimiento de la propia Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable (precepto reglamentado por los artículos 235 a 241 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada el mismo año de 1977); b) se adicionó el mencionado artículo 97 de la Ley Suprema, para incrementar las facultades investigatorias de la propia Suprema Corte en materia electoral (no obstante la experiencia contraria que hemos mencionado en el párrafo anterior), en el sentido de que ahora puede practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión, y los resultados de dicha investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

98. Estas dos reformas han sido objeto de acalorados debates doctrinales, y por lo que se refiere al primer aspecto del mencionado recurso de reclamación, la experiencia ha confirmado las predicciones pesimistas, puesto que en los primeros casos planteados ante la Suprema Corte con motivo de las elecciones de diputados federales en el año de 1979, fueron desestimados por razones formales,¹³¹ lo que no podía ser de otra manera, ya que no existen tribunales electorales que pudieran realizar la labor de instrucción de las controversias, en virtud de que su resolución se encomienda en la etapa inicial a un organismo estrictamente político denominado Comisión Federal Electoral.¹³²

99. En cuanto a la segunda reforma, además de desconocer la experiencia de la falta de aplicación del precepto original en la investigación sobre cuestiones electorales, la utilización de las facultades que se otor-

¹³¹ Sobre el citado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia existe una controversia, pues en tanto que el constitucionalista Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en su libro *Estudios constitucionales*, México, 1980, pp. 372-378, señala los inconvenientes de este medio de impugnación, por el contrario los tratadistas Castro, Juventino V., "Las facultades de la Suprema Corte en materia electoral", en *Revista de investigaciones jurídicas*, México, 1978, pp. 19-28; y Del Toro Calero, Luis, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral. El recurso de reclamación jurídico electoral*, México, 1978, pp. 51-187, consideran que resulta benéfico el establecimiento del mencionado recurso.

¹³² Como lo señala con agudeza Carpizo, Jorge, *op. ult. cit.*, pp. 376-377, se conserva el sistema de autocalificación de las elecciones federales de los miembros de la Cámara de Diputados, y sólo se le agregó una nueva vestimenta, es decir, el recurso de reclamación, y se escogió a la Suprema Corte para dictaminar, ya que no resolver definitivamente, sobre el mismo, por el indudable prestigio de que goza actualmente, pero con ello se establecen serios riesgos para la propia Corte.

gan a la Suprema Corte en la reforma de diciembre de 1977 implicarían, en sentido propio, un golpe de Estado de carácter judicial, situación desafortunada que se presentó en el año de 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia José María Iglesias (quien según el artículo 79 de la Constitución Federal de 1857 debería sustituir al presidente de la República en sus ausencias o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones a través de las cuales el Congreso de la Unión declaró presidente de la República electo a Sebastián Lerdo de Tejada, y se proclamó titular del Ejecutivo federal, con lo cual sin proponérselo colaboró al triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, quien llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.¹³³

100. Descartadas las controversias constitucionales y el procedimiento investigatorio, que han sido calificados por el destacado constitucionalista Felipe Tena Ramírez como “defensas subsidiarias de la Constitución”,¹³⁴ queda exclusivamente el juicio de amparo como el único instrumento efectivo para plantear las cuestiones de inconstitucionalidad, tanto por lo que se refiere a los actos concretos de autoridad, como en relación con las disposiciones legislativas en su sentido formal y material, lo que recarga exageradamente a este instrumento (que debía ser protector sólo de los derechos e intereses legítimos de los gobernados) con todo el peso de la justicia constitucional mexicana, no obstante lo cual, como lo hemos señalado anteriormente —de acuerdo con los estudios del profesor Schwarz (ver *supra* párrafo 94)—, los resultados han sido decorosos, ya que no obstante las limitaciones de un instrumento procesal que requiere forzosamente la existencia de la afectación directa e inmediata de los derechos de una persona por el acto de autoridad o por la disposición legislativa correspondiente, ha permitido a los tribunales federales, y en especial a la Suprema Corte de Justicia, realizar una función política importante, si bien poco espectacular.

101. Ya hemos señalado los motivos por los cuales esa responsabilidad política de la Suprema Corte mexicana ha sido poco notoria (ver *supra* párrafo 93) si la comparamos con la de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos o los tribunales constitucionales europeos; por otra parte, tampoco resulta sencillo el estudio de sus resoluciones con trascendencia política, para separarlas del enorme acervo de las decisiones que sólo se ocupan de problemas de la legalidad ordinaria, además de que han sido escasos los tratadistas que han analizado con este pro-

¹³³ El mismo Carpizo, Jorge, *op. ult. cit.*, pp. 384-387, realiza una aguda crítica del mencionado párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Federal.

¹³⁴ *Derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 21, pp. 529-552.

pósito la jurisprudencia de la propia Corte, como la obra del jurista y magistrado de la Suprema Corte, Silvestre Moreno Cora, publicada en el año de 1902;¹³⁵ los estudios más recientes del destacado tratadista Antonio Carrillo Flores,¹³⁶ y el libro del joven constitucionalista Miguel González Avelar, este último orientado en forma directa a analizar la jurisprudencia relacionada con la actividad política de la Suprema Corte de Justicia.¹³⁷

102. Sin embargo, se advierte una tendencia para ampliar la actividad de la Suprema Corte de Justicia en las cuestiones de constitucionalidad, así sea sólo en relación con el juicio de amparo, el cual, como lo hemos sostenido reiteradamente, es el único instrumento de justicia constitucional en nuestro sistema jurídico. Si bien todavía no se han obtenido resultados importantes, podemos señalar algunos de estos esfuerzos hacia la evolución irreversible que se observa en nuestra época para otorgar responsabilidad política a los tribunales supremos, en el supuesto de que no se establezcan organismos especializados de justicia constitucional.

103. Un primer paso, así sea modesto, en esta dirección, está constituido por las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el mes de mayo de 1951, ya que por una parte establecieron los Tribunales Colegiados de Circuito para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento del juicio de amparo, siguiendo en esto el ejemplo de la creación de los Tribunales de Circuito de Apelación en Estados Unidos, en el año de 1891, con el mismo propósito de aliviar la carga de asuntos en la Suprema Corte Federal,¹³⁸ y, al mismo tiempo, se amplió la institución de la suplencia de la queja en relación con los actos de autoridad apoyados en las leyes consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la misma Suprema Corte, lo que implica la extensión de la obligatoriedad de la propia jurisprudencia a las autoridades administrativas, aun cuando estas últimas no se han percatado con claridad de esta situación.¹³⁹

104. Una segunda etapa la podemos señalar en relación con las refor-

¹³⁵ *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902.

¹³⁶ Especialmente en su excelente estudio "Reflexiones con motivo del sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia", en su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, cit., supra nota 115, pp. 85-183.

¹³⁷ *La Suprema Corte y la política*, México, 1979, pp. 21-159

¹³⁸ Cfr. Swisher, Carl Brent, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos* (trad. de Hugo Charny), Buenos Aires, 1958, tomo I, pp. 437-438.

¹³⁹ Cfr. Serrano Robles, Arturo, *La suplencia de la deficiencia de la queja*, cit., supra nota 101, pp. 347-438.

mas también constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968, ya que uno de sus principales aspectos consistió en trasladar hacia los Tribunales Colegiados de Circuito (cuyo número se ha ampliado constantemente a partir de entonces)¹⁴⁰ una gran parte de los juicios de amparo que anteriormente correspondían a la Suprema Corte de Justicia, a la cual se le encomendaron únicamente aquellos que se consideraron de mayor importancia económica, social y jurídica,¹⁴¹ lo que por cierto produjo un debate doctrinal motivado por la persistencia del criterio tradicional de que no es posible dividir un juicio de amparo en cuanto a los asuntos estrictamente constitucionales y aquellos que implican exclusivamente una controversia sobre problemas de la legalidad secundaria.¹⁴² También en estas reformas se introdujo, así sea en forma muy restringida, la facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte para conocer de los juicios de amparo en materia administrativa cuya cuantía fuese menor de quinientos mil pesos (actualmente un millón, aproximadamente veinte mil dólares), por considerarlos de “importancia trascendente para los intereses de la Nación”.¹⁴³

105. Sin embargo, consideramos que se requieren reformas sustanciales señaladas por un sector doctrinal cada vez más vigoroso, para otorgar a la Suprema Corte de Justicia una función esencial en el campo de la justicia constitucional, y para ello se requieren dos reformas esencia-

¹⁴⁰ Cuando se introdujeron los tribunales colegiados en materia de amparo en las reformas de 1951, se crearon únicamente cinco, uno en la ciudad de México y los restantes en regiones importantes del país; el número de dichos tribunales se ha ampliado constantemente, en la actualidad funcionan veinticuatro tribunales divididos en catorce circuitos, en la inteligencia de que estos circuitos, el primero, con residencia en la ciudad de México está dividido por materia, con un total de nueve tribunales, uno en materia penal, tres en materia administrativa, tres en materia civil y dos en materia laboral. Cfr. *Informe de la presidencia de la Suprema Corte correspondiente a 1981, Tribunal en Pleno*, México, 1982, pp. 17-21.

¹⁴¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial federal”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México*, núm. 55, enero-abril de 1966, pp. 37-44.

¹⁴² El citado criterio tradicional fue sostenido por el distinguido jurista mexicano Alfonso Noriega Cantú, en su comentario publicado en el periódico *Excelsior*, de 23 de diciembre de 1965, con el título “Respeto a la Constitución. El proyecto de reformas al amparo”. En el mismo sentido se pronunció el magistrado Alfonso Trueba, en su artículo intitulado “Todavía es proyecto. Mejoramiento de la justicia”, también aparecido en el periódico *Excelsior*, de 3 de febrero de 1966, en cuya parte conducente este último autor sostuvo que: “La violación de garantías individuales tiene en todos los casos la misma naturaleza intrínseca y, por lo mismo, no puede admitirse que haya violaciones de derechos constitucionales que valen o tienen una cuantía mayor o menor que otras.”

¹⁴³ Artículos 84, fracción I, inciso d), de la Ley de Amparo, y 25, fracciones I, inciso d) y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

les. La primera consistiría en atribuir a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento final de los juicios de amparo en los cuales se impugne la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas o de actos concretos de autoridad, quedando los demás a la decisión firme de los Tribunales Colegiados de Circuito. Esta preocupación no es novedosa, ya que se han presentado cuando menos dos proyectos de ley en esta dirección, el primero de los cuales estuvo a un paso de convertirse en derecho positivo: en efecto, en diciembre de 1944 el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho, presentó al Congreso Federal una iniciativa de reformas constitucionales con el objeto de crear Tribunales Colegiados de Circuito —que como hemos visto se introdujeron hasta 1951 (ver *supra* párrafo 103)— a fin de que auxiliaran a la Suprema Corte, encomendando la distribución de la competencia de los jueces federales a leyes del propio Congreso (actualmente se fijan en la misma Carta Fundamental), pero estableciendo que a la misma Suprema Corte debería atribuírsele el conocimiento y resolución de las controversias sobre la constitucionalidad de una ley federal o local; de las que afectaran la vida, la libertad o la integridad corporal de las personas; o la impugnación de la violación directa de algún precepto constitucional.¹⁴⁴

106. Esta iniciativa fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso y por la mayoría de las legislaturas de los estados, pero encontró una oposición abierta en los integrantes del más Alto Tribunal del país, en especial de su presidente, don Salvador Urbina, y por ello, no obstante la aprobación del proyecto mencionado, no se hizo la declaración que exige el artículo 135 constitucional,¹⁴⁵ y después de una discusión muy amplia la misma Suprema Corte elaboró, en 1945, un contraproyecto, el cual sirvió de base a las reformas de 1951, antes mencionadas (ver *supra* párrafo 101).

107. Un nuevo intento se hizo en la iniciativa presentada por el senador Rodolfo Brena Torres, el 19 de septiembre de 1959, en la cual propuso reformas constitucionales dirigidas a reducir el número de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia a once, funcionando siempre en Pleno, con la intención de que decidiera exclusivamente los juicios de amparo en los cuales se plantearan cuestiones de constitucionalidad, de-

¹⁴⁴ El texto de esta iniciativa presentada al Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1944, aparece como apéndice en la obra de Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 94, pp. 973-974.

¹⁴⁵ Véase la transcripción del citado artículo 135 constitucional en la nota 64, de este trabajo.

jando el llamado control de legalidad para los Tribunales Colegiados de Circuito, proyecto que no llegó a aprobarse.¹⁴⁶

108. Esta tendencia de conferir a nuestra Suprema Corte el conocimiento de cuestiones de constitucionalidad en sentido estricto, dejando a los Tribunales Colegiados de Circuito la decisión final en las controversias sobre aplicación de leyes secundarias, sólo podría funcionar eficazmente si se estableciera de manera amplia la facultad discrecional de la Suprema Corte para determinar su propia competencia (como funciona la Suprema Corte Federal de Estados Unidos a través del *certiorari*), que como hemos visto se introdujo sólo para la Sala Administrativa de nuestro más Alto Tribunal (ver *supra*, párrafo 102), pero que debería extenderse a las restantes materias, como certeramente lo ha propuesto el tratadista mexicano Antonio Carrillo Flores.¹⁴⁷

109. Esta evolución debe culminar, en nuestra opinión, con la consignación del principio de la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, no sólo tomando como ejemplo a los tribunales constitucionales europeos, sino también la experiencia de la acción popular de inconstitucionalidad que ha tenido resultados satisfactorios en los ordenamientos de Colombia y Venezuela¹⁴⁸ y posteriormente en Panamá y El Salvador¹⁴⁹

110. Esta declaración general de inconstitucionalidad ha obtenido el

¹⁴⁶ El texto de esta iniciativa se transcribe como apéndice en la obra de Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 94, pp. 979-982.

¹⁴⁷ *Reflexiones con motivo del sesquicentenario*, cit., *supra* nota 136, pp. 171, 174-147.

¹⁴⁸ Es amplia la bibliografía de esta institución en ambos ordenamientos constitucionales en los cuales se introdujo desde mediados del siglo anterior, y se consagra actualmente en los artículos 214 de la Carta de Colombia y 215 de la de Venezuela. Sobre la primera podemos citar, entre otros, Sanín Greiffenstein, Jaime, *La defensa judicial de la Constitución*, Bogotá, 1971, pp. 129-204; SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, 3a. Ed., Bogotá, 1976, pp. 108-110; *El control de constitucionalidad*, Bogotá, 1980, pp. 57-193; Andueza, José Guillermo, *La jurisdicción constitucional en el derecho venezolano*, 2a. Ed., Caracas, 1974, pp. 45-54; Brewer, Allan R., *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977, pp. 33-206; La Roche, Humberto, *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, 7a. Ed., Maracaibo, 1980, pp. 144-147.

¹⁴⁹ Por lo que respecta al artículo 167 de la Constitución panameña, equivalente al artículo 188 de la Carta vigente de 1972, podemos mencionar a Bolívar Pedreschi, Carlos, *El pensamiento constitucional del doctor Moscote*, Panamá, 1959, pp. 161-162; *Jurisprudencia constitucional*, Panamá, 1967, pp. 17 y ss.; Fábrega P., Jorge, *El Doctor Eusebio Morales y el control de la constitucionalidad*, Panamá, 1965, pp. 10 y ss. Por el contrario, son escasos los comentarios al artículo 96 de la Constitución de El Salvador de 1972, por lo que nos limitamos a mencionar el estudio de Bove Ticas, Carlos, *El recurso de constitucionalidad*, San Salvador, agosto de 1967 (tesis doctoral mimeografiada).

asentamiento creciente de un sector cada vez más vigoroso de la doctrina mexicana,¹⁵⁰ no obstante la fuerza de la tradición de los efectos particulares de la sentencia de amparo, aun tratándose de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, de acuerdo con la llamada “fórmula Otero” (introducida por influencia de Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847), y que todavía conserva la fracción II del artículo 107 de nuestra Constitución Federal,¹⁵¹ la que fue acertada en su momento, pero ya cumplió su función histórica.

111. No es posible examinar en este momento los argumentos que se han expuesto en favor y en contra de la declaración general de inconstitucionalidad en nuestro juicio de amparo, pero estamos convencidos de que, así sea con un periodo de transición,¹⁵² será inevitable su implantación en un futuro que esperamos no sea demasiado lejano, por exigencias ineludibles de la vida jurídica contemporánea, entre las cuales se encuentran, por una parte, el respeto al principio fundamental de la igualdad de los gobernadores ante la ley y, por la otra, la ineficacia de la decisión particular, con el propósito, como decía Tocqueville, de que la ley se vea herida por casualidad y sólo caiga bajo los golpes redobladados de la jurisprudencia (ver *supra* párrafo 83), en un momento en que es necesario reprimir con celeridad las violaciones a la Carta Fundamental, no sólo por razones de justicia, sino también de seguridad jurídica, y es además como opera la revisión judicial en Estados Unidos, en cuyo ordenamiento surgió la fórmula de los efectos particulares, cuando el fallo proviene de la Corte Suprema Federal, el cual es obedecido de inmediato no sólo por los tribunales, sino también por todas las autorida-

¹⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98; “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 111, septiembre-diciembre de 1979, pp. 641-694; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. Ed., México, 1977, pp. 23-48; Vallarta Plata, José Guillermo, “El Poder Judicial y el sistema de la declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica”; en el volumen colectivo *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, 1977, pp. 171-186.

¹⁵¹ Los argumentos para la superación del principio de los efectos particulares se expone en forma sintética en Fix-Zamudio, Héctor, *La justicia constitucional en Latinoamericana*, cit. nota anterior, pp. 664-673.

¹⁵² Como ejemplo podemos señalar el sistema intermedio establecido por el artículo 138 de la Constitución de la provincia argentina de Río Negro, de acuerdo con el cual, cuando el Tribunal Superior declara por *tercera vez* la inconstitucionalidad de una norma legislativa, el mismo Tribunal puede suspender su vigencia, y por lo tanto la citada disposición ya no puede aplicarse en cuanto es publicada la resolución respectiva.

des del país, incluso en relación con asuntos similares, en los cuales tenga aplicación la ley declarada contraria a la Carta Federal.¹⁵³

112. En conclusión, podemos afirmar que si bien hasta el momento la responsabilidad política de los jueces mexicanos ha sido modesta, advirtiéndose de manera muy prudente en los tribunales federales (en especial en la Suprema Corte de Justicia) a través del juicio de amparo, se observa ya un movimiento congruente con la evolución de la justicia constitucional de nuestra época, para transformar la actividad predominante de la Suprema Corte de Justicia como tribunal de casación, para encomendarle únicamente la resolución de las controversias directamente relacionadas con la constitucionalidad de los actos de autoridad; tendencia que se advierte inclusive por conducto de varios proyectos de reformas constitucionales que hemos mencionado anteriormente, y que debe culminar con el otorgamiento de una competencia discrecional para nuestro más Alto Tribunal, así como con el establecimiento de la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas.

XI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

113. Podemos resumir brevemente las reflexiones que hemos efectuado en este sencillo estudio, a través de las siguientes conclusiones:

114. *Primera.* El concepto de la responsabilidad del juzgador lo podemos entender, en un sentido restringido y tradicional, como la imposición de sanciones civiles, administrativas o penales por los errores, faltas y delitos realizados por el juez durante y con motivo de sus funciones; pero en un sentido amplio y moderno, siguiendo al destacado comparatista italiano Mauro Cappelletti, dicho concepto debe extenderse a la responsabilidad procesal, es decir, la actividad directiva de los tribunales en la tramitación de las controversias que se les plantean, y en un tercer lugar, también la responsabilidad política, considerada como la participación de los organismos jurisdiccionales en las decisiones políticas fundamentales, a través de su función de justicia constitucional.

115. *Segunda.* Por lo que se refiere concretamente al ordenamiento

¹⁵³ La obligatoriedad general que adquieren los fallos de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos se apoya en dos principios esenciales: el primero es el del *stare decisis*, que puede traducirse libremente como "obligatoriedad de los precedentes", aun siendo aislados, para todos los jueces de la misma categoría y la propia Corte. Sobre el principio del *stare decisis*, puede consultarse el estudio de Cueto Rúa, Julio, *El "common law". Su estructura normativa. Su enseñanza*, Buenos Aires, 1957, capítulo III, dedicado a esta institución, pp. 121-143.

mexicano, la responsabilidad legal de los funcionarios puede dividirse en tres sectores: a) civil o patrimonial; b) administrativa o disciplinaria; c) política o de justicia constitucional. La primera se encuentra regulada únicamente para los jueces y magistrados del Distrito Federal, y para aquellos de las entidades federativas que siguen su modelo, por los artículos 728 y 737 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (inspirados en los artículos 903 a 918 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881), y se exige a través de un proceso ordinario (calificado indebidamente como “recurso de responsabilidad”), que puede interponer la parte afectada contra los juzgadores que infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables.

116. Este tipo de responsabilidad carece de resultados prácticos, en virtud de que requiere, por una parte, la demostración de los citados vicios de negligencia o ignorancia inexcusables y, por la otra, en el supuesto de que el afectado obtenga sentencia condenatoria en contra del juez responsable, le sería muy difícil lograr su cumplimiento, en virtud de que normalmente los juzgadores carecen de un patrimonio sólido, ya que nunca han sido los funcionarios públicos mejor remunerados. Por ello es que este tipo de responsabilidad personal del juez se ha sustituido en los ordenamientos contemporáneos por la responsabilidad patrimonial y objetiva del Estado, y en este sentido el legislador mexicano debería tomar ejemplo de lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución española de diciembre de 1978, según el cual, los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme la ley, pues en esta materia hemos estado vinculados a la legislación hispánica.

117. *Tercera.* La responsabilidad administrativa o disciplinaria es de mayor aplicación práctica, pero se encuentra reglamentada de manera dispersa y desordenada en los diversos códigos procesales y leyes orgánicas judiciales, por lo que resulta muy difícil su sistematización; pero en términos generales podemos afirmar que la corrección de las faltas en la actividad judicial se encuentra a cargo de los órganos superiores de cada jurisdicción, los que pueden imponer sanciones que van de la simple amonestación, pasando por la suspensión y llegando a la destitución, esto último en los supuestos de infracciones graves que no tengan carácter delictuoso.

118. *Cuarta.* La responsabilidad penal de los jueces mexicanos por los delitos que cometan con motivo o en ejercicio de sus funciones resulta muy compleja, tomando en consideración que existen formalmen-

te dos grados paralelos de jurisdicción: la federal y la de carácter local, por lo que es preciso limitarnos a examinar la relativa a los jueces federales y los del Distrito Federal. En este sector es preciso hacer una distinción en cuanto a los jueces que están dotados de inmunidad parcial de carácter procesal, a través de lo que se ha calificado como "fuero constitucional" y que se confiere únicamente a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Federal; correspondiendo otra categoría a los juzgadores que carecen de un sistema especial de enjuiciamiento en relación con los propios delitos oficiales. En segundo lugar, es preciso analizar la situación especial de los propios jueces y magistrados federales y del Distrito Federal en cuanto a su destitución por *mala conducta*, previo un proceso ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

119. En el primer supuesto, es decir, tratándose de los delitos cometidos por los ministros de la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio de su encargo (que consisten en violaciones graves a las normas constitucionales), de acuerdo con el artículo 111 de la Carta Federal y la Ley de Responsabilidades de diciembre de 1979, éstos pueden denunciarse a través de acción popular ante la Cámara de Diputados, y si ésta considera, por mayoría absoluta de votos, que se ha demostrado dicha responsabilidad, designa una comisión de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado federal, el cual decide en definitiva, y así resuelve que el ministro acusado es culpable, sólo puede destituirlo e inhabilitarlo para desempeñar cargos oficiales por un periodo determinado; pero si los hechos que se le imputan están tipificados en una disposición penal ordinaria, el propio ministro destituido puede ser enjuiciado ante los tribunales comunes.

120. El mismo artículo 111 de la Carta Federal y la citada Ley de Responsabilidades reglamentan un proceso especial al que pueden ser sometidos los restantes jueces y magistrados federales y los del Distrito Federal, cuando observen *mala conducta*, a petición del presidente de la República (quiere previamente debe oírlos en privado) y por resolución de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Pero si se configuran delitos oficiales previstos por la misma Ley de Responsabilidades, que como se ha dicho sólo pueden consistir en infracciones graves a las normas constitucionales, los propios jueces y magistrados federales y del Distrito Federal (excluyendo a los ministros de la Suprema Corte que poseen inmunidad, según se expresó en el párrafo 116), los mismos deben someterse al veredicto de un jurado popular, y la pena que puede imponérseles, más bien política que criminal, es la destitución y la inha-

bilitación, sin que se encuentre previsto, como sí para los ministros de la Corte, su enjuiciamiento posterior cuando los mismos hechos se encuentren tipificados en las disposiciones penales respectivas.

121. *Quinta.* El segundo aspecto de la responsabilidad, es decir, la de carácter procesal, que implica facultades directivas del juzgador en la conducción del procedimiento, se encuentra muy restringida en el ordenamiento mexicano, ya que en materia civil y mercantil, los códigos de la materia, tanto el federal como los de carácter local y con mayor razón el viejo Código de Comercio de 1889, siguen los lineamientos exageradamente dispositivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, de manera que en este tipo de controversias el juez está en una situación de pasividad, pues la actividad principal corresponde a las partes. Tampoco en materia penal se otorgan facultades directivas importantes al juzgador, no obstante que en principio deberían conferírsele por tratarse de un proceso predominantemente inquisitivo, en virtud de que en el ordenamiento mexicano el juez penal se encuentra mediatizado por las atribuciones desorbitadas que se han atribuido al Ministerio Público, de acuerdo con una interpretación discutible del artículo 21 de la Constitución Federal, ya que, por una parte, el propio ministerio realiza las actividades de investigación criminal sin la vigilancia de un juez de instrucción y, por la otra, se le confiere el "monopolio" del ejercicio de la acción penal (pues el ofendido no es parte en la materia de fondo del proceso penal), de manera que el Ministerio Público puede negarse a presentar la acusación, o una vez iniciado el proceso, presentar conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción, sin que tales decisiones puedan ser impugnadas en la vía judicial y son objeto sólo de un control interno; pero en cambio son vinculatorias para el juez de la causa, quien en los dos últimos supuestos debe decretar el sobreseimiento definitivo.

122. Existen algunos sectores del ordenamiento procesal mexicano en los cuales se observa un adelanto respecto del sistema tradicional de la pasividad del propio juzgador, como ocurre en relación con la justicia de paz, que constituye un título especial del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y en los ordenamientos locales que siguen su ejemplo; y en los procesos laboral, familiar y agrario, en los que se han introducido los principios formativos de la concentración, reducción de formalismo y un intento de oralidad. En este sector es particularmente significativa la reforma procesal a la Ley Federal del Trabajo de 1970; reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980, y que acrecentó considerablemente las facultades de dirección procesal de las

Juntas de Conciliación y Arbitraje, como tribunales del trabajo de estructura tripartita, y en beneficio de la parte débil en aspectos tales como la corrección de las deficiencias y errores de las instancias de los trabajadores; el poder para introducir elementos de convicción no presentados por las partes, cuando el tribunal los considere convenientes para la investigación de la veracidad de los hechos; la atribución de invertir la carga de la prueba cuando los propios hechos puedan demostrarse con elementos de convicción que debe conservar el empresario; de la valoración de la prueba de acuerdo con el sistema de la llamada sana crítica, etcétera.

123. Sin embargo, aun en estos sectores en los que se observa modernización procesal, los resultados prácticos no han sido satisfactorios: en la justicia de paz por la cuantía reducida de su competencia, que implica un porcentaje muy bajo de la totalidad de los procesos civiles y mercantiles que se tramitan ante los jueces de primera instancia; en el sector familiar por su muy reciente establecimiento, la ausencia de personal técnico auxiliar de los jueces de lo familiar, y el otorgamiento a los mismos de competencia sobre la materia sucesoria, lo que desvirtúa sus funciones; en el proceso del trabajo se advierte una deficiente preparación especializada de los representantes gubernamentales en los tribunales del trabajo, que actúan como jueces profesionales; y en el sector procesal agrario, por haber sido encomendado a autoridades administrativas, las que no han deslindado los aspectos de la política agraria respecto de los que corresponden a la jurisdicción en estricto sentido.

124. *Sexta*. Un aspecto importante en la evolución hacia el otorgamiento de facultades directivas de carácter procesal a los jueces mexicanos, se observa en la institución denominada *suplicencia de la queja*, que se introdujo en el artículo 107 de la Constitución Federal de 1917, primero sólo en beneficio del acusado en el juicio de amparo penal; en 1951 se extendió para favorecer a los trabajadores y a los afectados por actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia; en 1963 en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria (ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población); y finalmente en 1974 en provecho de menores e incapacitados.

125. La suplicencia de la queja es el instrumento para atenuar el llamado “principio de estricto derecho” que significa la pasividad absoluta del juzgador, regulado por el artículo 79 de la Ley de Amparo para la impugnación de las resoluciones judiciales civiles (y mercantiles), y que la jurisprudencia ha extendido a los asuntos administrativos; precepto

que la doctrina considera anacrónico y propone su desaparición. El aspecto más amplio de la suplencia es el establecido en materia social agraria, ya que en 1976 se reformó la Ley de Amparo para establecer dos libros: el primero para el amparo en general, y el segundo de manera exclusiva para el amparo social agrario, respecto del cual el juez posee extensas facultades directivas para corregir los errores y deficiencias de las instancias de los campesinos; aportar al proceso las pruebas que considere indispensables y, en su caso, otorgar la protección a los propios campesinos respecto de los hechos efectivamente probados en el amparo, aun cuando fuesen distintos de los señalados en la demanda.

126. *Séptima.* Finalmente, por lo que se refiere a la responsabilidad política de los jueces, la misma ha sido restringida en el ordenamiento mexicano, debido a un conjunto de factores, entre los cuales podemos señalar: la influencia de Alexis de Tocqueville en el sistema de la desaplicación de las disposiciones legislativas en cada caso concreto, de acuerdo con su interpretación del sistema norteamericano; la centralización judicial, que implicó, de acuerdo con una interpretación artificiosa del artículo 14 de la Carta Federal de 1857, la impugnación a través del juicio de amparo de las sentencias de todos los jueces y tribunales del país, concentrando en los jueces federales y en especial en la Suprema Corte de Justicia una labor abrumadora de carácter casacionista, que ha oscurecido sus atribuciones de justicia constitucional; la preeminencia del sistema de modificaciones de los preceptos constitucionales, si se toma en cuenta de que la Carta Federal de 1917 ha sufrido más de doscientas reformas, lo que reduce notablemente la esfera de acción de la propia Suprema Corte como intérprete supremo de las normas constitucionales.

127. Si bien existen, además del juicio de amparo, otros instrumentos procesales encomendados a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que ésta pueda conocer y decidir sobre cuestiones de constitucionalidad, tales como las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 y el procedimiento investigador consagrado por los párrafos tercero y cuarto del artículo 97, ambos de la Constitución Federal; dichos instrumentos carecen de eficacia práctica por lo que la impugnación de los actos de autoridad, ya sean concretos o generales, incluyendo los de carácter legislativo, queda concentrada exclusivamente en juicio de amparo, el cual, al mismo tiempo, procede también contra violaciones de las leyes ordinarias (el llamado control de legalidad), y es este último el que constituye el aspecto predominante de los asuntos resueltos por los tri-

bunales federales, incluyendo a la Suprema Corte, en detrimento de las cuestiones estrictamente constitucionales.

128. La actividad de la Suprema Corte de Justicia como órgano de justicia constitucional ha sido indirecta y poco ostensible, e inclusive resulta difícil analizar sus fallos en materia estrictamente constitucional, debido a que es necesario entresacarlos de un número considerablemente mayor de resoluciones sobre problemas de carácter legal ordinario. Sin embargo, se advierte una tendencia paulatina para trasladar los asuntos de control de legalidad a otros tribunales federales, y por este motivo se crearon los tribunales colegiados de circuito en las reformas de 1951, cuya competencia (y su número) se ha aumentado progresivamente, en especial a partir de las diversas reformas de 1968, que dejaron a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de los juicios de mayor importancia jurídica, social y económica, e inclusive se otorgó a la Segunda Sala la facultad de conocer discrecionalmente de aquellos asuntos de menor importancia económica, pero que en su concepto plantearan una cuestión trascendente para los intereses nacionales. También se han presentado dos proyectos legislativos, uno en 1944 que estuvo a punto de convertirse en derecho positivo, y el segundo en 1959 para atribuir a la Suprema Corte únicamente los juicios de amparo que planteasen cuestiones de constitucionalidad estricta, y todos los demás a la decisión final de los tribunales colegiados de circuito.

129. Esta evolución debe culminar, como lo ha señalado un sector importante de la doctrina, con el otorgamiento de facultades discrecionales a la Suprema Corte para decidir sobre su propia competencia en cuestiones constitucionales (como ocurre con el procedimiento de *certiorari* ante la Corte Suprema Federal de Estados Unidos) y, además, implantarse la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, superando la tradicional desaplicación particular que consagra nuestra Carta Federal de acuerdo con la llamada “fórmula Otero”, que ya cumplió su función histórica. Consideramos que, así sea de manera paulatina, como ha venido ocurriendo en nuestro ordenamiento, debe fortalecerse la responsabilidad política de nuestra Suprema Corte de Justicia, tomando en consideración el desarrollo excepcional de la justicia constitucional de nuestra época.