

# **ARTÍCULO 13**

## **Tribunales especiales**

## MARCO HISTÓRICO

### Época prehispánica

Dentro del viejo sistema jurídico *acolhua* del señorío de Texcoco, adoptado posteriormente por los mexicas, los tribunales eran de varios tipos. Había unos que funcionaban en la capital Tenochtitlan —en los distintos barrios y en el palacio real— y otros que estaban asentados en las cabeceras de las diversas provincias sujetas al dominio de los *tenochcas*.

En virtud de que el derecho azteca señalaba distinciones y privilegios entre los habitantes del señorío, había una clara diferenciación de los tribunales encargados de impartir justicia. Así, en la legislación mexica existieron tribunales que sancionaban los delitos según la posición social y el cargo o la ocupación de los individuos.

Además de existir tribunales para juzgar las causas de plebeyos —el *tecalli*— y de nobles —el *tlacxitlan*—, funcionaban tribunales especiales que atendían los delitos en contra del orden militar y la religión. Asimismo, había un tribunal especial para dirimir los asuntos referentes al comercio.

El *tecpilcalli*, tribunal que se hallaba en las casas reales integrado por dos jueces, uno *pilli* (noble) del palacio y otro militar distinguido, se encargaba de los juicios provenientes de delitos cometidos por militares y cortesanos.

El tribunal de guerra o *tequihuacacalli* sólo entendía de juicios militares; a diferencia del anterior, que tenía su asiento en el palacio real, éste funcionaba en el campo de batalla y estaba integrado por cinco capitanes, de los cuales uno hacía las veces de escribano.

En los tribunales eclesiástico y escolar los jueces eran miembros del sacerdocio y juzgaban los delitos de los estudiantes señalándoles penas bastante severas, aunque no de muerte, tales como leñazos con teas, punzamientos con espinas de maguey y chamuscamiento de cabellos en caso de amancebamiento y negligencia en el cumplimiento del servicio religioso.

De los tribunales mercantiles pueden distinguirse dos tipos: el de los comerciantes y el tribunal del mercado. Este último funcionaba dentro del mercado de Tlatelolco y estaba formado por doce jueces que enjuiciaban a quienes delinquían dentro del mismo. En cuanto al tribunal de los comerciantes o *pochtecas*, éste tenía competencia para juzgar cualquier delito y actos celebrados entre comerciantes en cualquier lugar, es decir, fuera o dentro del mercado.

La privilegiada casta de los *pochtecas* gozaba de un verdadero fuero mercantil, pues tenían sus propias autoridades y no podían ser juzgados más que por ellos. Los únicos facultados para legislar y fallar sobre asuntos de comercio y sobre los conflictos entre comerciantes eran los *pochtecatecuhtin*, jueces de comerciantes. Éstos estaban revestidos de jurisdicción mixta y su potestad era amplísima, pues podían imponer hasta la pena de muerte.

El tribunal de *cihuacóatl* era el que fallaba, en última instancia, todos los casos cuya sentencia, en otros tribunales, había sido de muerte. Este tribunal presidido por el *cihuacóatl*, o sea de la segunda figura gubernamental del señorío *tenochca*, tenía entre otras funciones nombrar jueces y funcionarios menores y vigilar la función de los recaudadores del tributo. Estaba formado por trece jueces. Sin embargo, el *tlatoani* o rey presidía cada doce días el tribunal con objeto de resolver todos los casos dudosos y difíciles.

## Época colonial

Durante este periodo existieron diferentes tribunales con jurisdicciones concretas. Coexistieron tribunales eclesiásticos, militares, de comercio, de indios, de minería y de funcionarios, entre otros.

Uno de esos tribunales especiales fue el que creó en 1552 el segundo virrey de la Nueva España, don Luis de Velasco, destinado a perseguir

salteadores de caminos. Dicho tribunal cayó en desuso en 1710 y fue restablecido en 1719, ampliando sus facultades por “acuerdo” de la Real Audiencia. Tomó el nombre de “La Acordada” y funcionó hasta principios del siglo XIX. Sus jueces tenían jurisdicción no sólo en los caminos de la Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Marquesado del Valle de Oaxaca, sino aun dentro de las poblaciones. El capitán de La Acordada ejercía su autoridad por medio de unos dos mil quinientos dependientes, quienes formaban un cuerpo de policía que apoyaba la seguridad de las propiedades y de los individuos.

En la Nueva España los miembros de la Iglesia y la milicia estaban excluidos de la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Entre los tribunales religiosos se encontraba el eclesiástico y el monacal; el de la Bula de la Santa Cruzada; el de diezmos y primicias y el de la Inquisición. Este último, el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, fue un juzgado mixto del Estado y de la Iglesia. Fue fundado en 1480 por los Reyes Católicos y establecido formalmente en la Nueva España el 4 de noviembre de 1571. Estuvo compuesto por tres jueces y numerosos comisarios. Su jurisdicción abarcaba los delitos contra la fe cristiana y los atentados contra la moral y las buenas costumbres. Los miembros eclesiásticos de dicho tribunal calificaban asuntos que contravenían a los dogmas y moral católicos, pero no pronunciaban la sentencia, que estaba reservada a los jueces civiles conforme a las leyes del reino. A fines del siglo XVII este juzgado privativo desatendió sus propósitos y se convirtió en instrumento político del gobierno, hasta su derogación en 1820. Los indios estuvieron siempre excluidos del Tribunal del Santo Oficio.

Para los asuntos relativos a los comerciantes había el fuero mercantil, reglamentado por las Ordenanzas de Bilbao, y que estaba constituido por el Tribunal del Consulado, independiente de los tribunales ordinarios. Asimismo, para los negocios contenciosos en que intervenían los indios, existió el Juzgado General de Naturales. La Iglesia estaba sujeta a tribunales eclesiásticos y los mineros al de Minería. Éstos eran sólo algunos de los fueros especiales.

Por otro lado, los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores o corregidores se dedicaban a los asuntos civiles y penales de aquellos individuos que, por su condición social o profesional, no estaban comprendidos en los demás tribunales especiales.



*Luis de Velasco*

*Luis de Velasco, segundo Virrey de la Nueva España, creó un Tribunal Especial en 1552, para perseguir salteadores de caminos. Dicho Tribunal fue conocido como La Acordada en el siglo XVIII*

## Siglos XIX y XX

La Constitución de Cádiz de 1812, a pesar de que estableció en su artículo 247

Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por tribunal competente determinado con anterioridad por la ley,

dejó subsistentes los fueros en materia militar y eclesiástica. De igual forma, en la época en que tuvieron lugar los acontecimientos independentistas, los diferentes ordenamientos legales y constitucionales que se expidieron no consignaron expresamente la supresión de los fueros personales.

Fue hasta 1824, cuando el Acta Constitutiva, que dio origen a la primera Constitución Federal mexicana, señaló en su Art. 19 que ningún hombre podía ser juzgado, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual fuera juzgado; igualmente prohibió todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

De igual forma la Constitución de 1824 en su artículo 148 estableció: "Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva".

Las siguientes constituciones, de carácter centralista (1836 y 1843) hicieron suyo este principio, especialmente las Siete Leyes (1836), en las que se reconoció como un derecho de los mexicanos el que no fueran juzgados ni sentenciados por una comisión, ni por otros tribunales establecidos por la propia Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgara. Además, señaló como únicos fueros, el eclesiástico y el militar.

Para suprimir los fueros especiales, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se decidió, a través del artículo 13 de la Constitución, proteger a los mexicanos de las posibles arbitrariedades de los gobiernos. Se estableció que nadie podía ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales, además de que ninguna corporación podía tener fueros (incluyendo los militares y eclesiásticos). Igualmente señaló que subsis-

tía el fuero de guerra solamente para los delitos que tuvieran conexión directa con la disciplina militar.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 se suscitaron debates importantes debido a que este precepto implica la definición de las responsabilidades de las autoridades en cuanto a los delitos cometidos por civiles y militares. La conclusión fue la separación definitiva al respecto:

. . . Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. . . ”

## MARCO JURÍDICO

### Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 13.—Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

### Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Orgánica de los Tribunales Militares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1929.
- Código de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1983.

## Comentario jurídico\*

Dr. Ignacio Burgoa\*\*

Este precepto contiene varias garantías específicas de igualdad, que son: a) la de que *nadie puede ser juzgado por leyes privativas*; b) la de que *nadie puede ser juzgado por tribunales especiales*; c) la de que *ninguna persona o corporación puede tener fuero*; d) la de que *ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley*.

Para delimitar el alcance de la primera de las garantías de igualdad que comprende el artículo 13 constitucional, hay que precisar el concepto fundamental que se emplea en su redacción: el de *leyes privativas*. ¿Qué es una ley privativa? Toda disposición legal desde el punto de vista *material*, es un acto jurídico creador, modificativo, extintivo o regulador de *situaciones jurídicas abstractas*, esto es, *impersonales y generales*.

Las características de la ley son, pues, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular.

Ahora bien, puede suceder que una norma legal cree, extinga, modifique o de cualquiera otra manera regule una *situación abstracta determinada*. Tal es el caso de las llamadas *leyes especiales*. Por ejemplo, legislaciones especiales son: el Código de Comercio, la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Instituciones de Fianzas, la Ley del Impuesto sobre la Renta, etcétera. Cada uno de estos ordenamientos tiene su campo de vigencia en una situación determinada en cuanto tal, o sea, regula un conjunto de relaciones que surgen entre sujetos que están situados bajo una condición jurídica determinada o entabladas entre éstos y otras personas ajenas a la misma.

Pues bien, no por el hecho de ser especial, una ley de esta índole carece de los elementos característicos de toda disposición legal desde el punto de vista material. En efecto, la especialidad de una ley se contrae a

\* *Op. cit.*, pp. 280 a 301.

\*\* Doctor en Derecho y Maestro Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México.



*"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales" (artículo 13)*

la determinación de una situación jurídica, la cual es *abstracta, general, impersonal* y compuesta por individuos *indeterminados en número e indeterminables bajo este aspecto* desde el punto de vista de la futuridad.

Por el mismo motivo, la ley especial no deja de ser impersonal, debido a que no regula, crea, modifica o extingue una situación individual, esto es, imputable a una sola persona o a un número limitado de sujetos, sino que se refiere a todo individuo o entidad moral que se encuentre en la posición abstracta determinada que rige, por lo que tampoco carece del atributo de indeterminación personal o particular.

Por el contrario, una *ley privativa* deja de tener los elementos o características materiales de toda ley, sea ésta general o especial. En vista de esta circunstancia, una disposición legal privativa *propiamente no es ley*. En efecto, una ley privativa crea, modifica, extingue o regula una situación en relación con *una sola persona moral o física* o con varias en *número determinado*. De esta suerte, una ley privativa no es abstracta ni general, sino eminentemente concreta e individual o personal, pues su vigencia está limitada a una persona o a varias *determinadas*, careciendo, por tanto, de los atributos de impersonalidad e indeterminación particular que peculiarizan a toda ley.

Habiendo ya delimitado el concepto de “ley privativa”, ¿en qué consiste la garantía individual que prohíbe que alguien sea juzgado por ella? Desde luego, el Estado y sus autoridades judiciales y administrativas tienen la *obligación de no afectar a ningún gobernado bajo ninguna forma* (por procedimiento judicial —civil o penal— o administrativo o por actos autoritarios aislados), *mediante la aplicación de disposiciones legales que creen, modifiquen, extingan o regulen situaciones jurídicas concretas para un sujeto o para un número determinado de personas, con exclusión de otras, bien sean aquéllas físicas o morales*.

Otra garantía específica de igualdad que contiene el artículo 13 constitucional es la que estriba en que nadie puede ser juzgado por *tribunales especiales*. ¿Qué se entiende por tribunales especiales? Todos los órganos jurisdiccionales y, en general, todas las autoridades estatales tienen fijada su competencia legalmente, esto es, por una disposición general, abstracta e impersonal. Todas las facultades de una autoridad, bien sea judicial, administrativa o legislativa, que integran su competencia, deben

estar consignadas en una norma legal. Por ende, autoridad competente es aquella que está facultada expresamente por la ley para dictar o ejercer cualquier acto, idea que ha sido constantemente reiterada por la jurisprudencia de la Suprema Corte. La competencia de una autoridad es, pues, sinónimo de su *capacidad jurídica*.

Por lo que toca, pues, a los tribunales, éstos están capacitados *permanentemente* para conocer, dentro de su competencia diversa, de todos aquellos asuntos concretos que se presenten. Lo que caracteriza a los tribunales propiamente dichos o *generales* (en oposición a los especiales de que ya hablaremos), así como a cualquier autoridad estatal desde el punto de vista de su capacidad jurídica o competencia en el conocimiento de un caso concreto, es la *permanencia de sus funciones ejecutivas o decisorias y la posibilidad de tener injerencia válidamente en un número indeterminado de negocios singulares que encajen dentro de la situación determinada abstracta constitutiva de su ámbito competencial*. El primer carácter implica que la competencia o capacidad de una autoridad judicial, administrativa o legislativa no cesa cuando concluye el conocimiento íntegro de uno o varios casos concretos, sino que se conserva ilimitadamente en tanto una ley no la despoje de sus atribuciones y facultades. La segunda peculiaridad significa que la competencia o capacidad autoritarias se extiende a todos los casos presentes y futuros que se sometan o puedan someterse a la consideración del órgano estatal.

Pues bien, ninguna de estas dos características ostentan los llamados “tribunales especiales”. En efecto, éstos no son creados por la ley que establece los órganos jurisdiccionales ordinarios o generales, sino instituidos comúnmente mediante un acto *sui generis* (decreto, decisión administrativa o legislativa formalmente hablando, etc.), en el cual se consiguan sus finalidades específicas de conocimiento o injerencia.

Por consiguiente, cuando el conocimiento de estos negocios singulares y determinados en cuanto a su número concluye cabalmente, el tribunal especial deja de tener capacidad para seguir funcionando.

Habiendo ya fijado las características más relevantes de los tribunales especiales, surge la cuestión de determinar el alcance de la garantía individual que prohíbe que una persona pueda ser juzgada por ellos.

La obligación que nace de dicha garantía individual consagrada en el artículo 13 constitucional es referible directamente al Estado, porque impone la prohibición de que se instituyan autoridades judiciales especiales; y como la entidad estatal no puede por sí misma externar su voluntad hacia esa institución, la aludida prohibición debe considerarse extensiva al órgano legislativo o administrativo a través de cuyos actos (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, etc.), se establezcan tales autoridades.

Otra garantía específica de igualdad que contiene el artículo 13 constitucional es la que estriba en que *ninguna persona o corporación puede tener fuero*. ¿Qué se entiende por *fuero* a la luz del mencionado precepto constitucional? El aludido concepto o término es multívoco, esto es, tiene muchas acepciones. En efecto, bajo la palabra “fuero” puede entenderse una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el “Fuero Juzgo”, los famosos “Fueros de Aragón”, etc. En segundo lugar, “fuero” puede significar un conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria; también el concepto de “fuero” puede denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órdenes de tribunales (como sucede, verbigracia, entre nosotros en el caso del “fuero federal” —órbita de competencia de los tribunales de la Federación— y del “fuero común” —esfera competencial de los tribunales locales—). Asimismo, el concepto de “fuero” implica “carta de privilegios o instrumento de exenciones de gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades”.

¿Bajo cuál de estas varias acepciones está empleado el concepto de “fuero” en el artículo 13 constitucional?

El término “fuero” en el artículo 13 constitucional significa todo *privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgado a alguna persona o corporación (persona moral)*.

La prohibición de existencia de fueros a título de privilegios o prerrogativas en favor de una persona tiene las consabidas salvedades constitucionales, en el sentido de que ciertos altos funcionarios gozan de inmunidad en determinados casos, consistente en quedar excluidos de la jurisdicción común en materia penal mientras no sean “desaforados” mediante el procedimiento correspondiente.

Ahora bien, parece ser que el propio artículo 13 constitucional consagra una excepción a la prohibición de que ninguna persona o corporación puede tener fuero, al declarar que “subsiste” el *fuero de guerra* para los delitos y faltas contra la disciplina militar. ¿Esta prevención constitucional que declara subsistente el fuero de guerra es, en realidad, una excepción a la garantía específica de igualdad que prohíbe la existencia de privilegios o prerrogativas personales? Para resolver esta cuestión hay que determinar la naturaleza jurídica del fuero de guerra en el sentido en que está empleada la idea respectiva en el artículo 13 constitucional. Existen, desde el punto de vista genérico, dos especies de fuero: el *personal* y el *real* o *material*.

El fuero personal o subjetivo es un conjunto de privilegios, prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o de varias personas, con la circunstancia de que éstas se colocan en una situación jurídica particular, *sui generis*, diversa de aquella en que se encuentran los demás individuos. Así, un sujeto titular de un fuero personal no puede ser sometido a la jurisdicción del tribunal que conocería de un determinado proceso por razón de la naturaleza del delito cometido, de la índole del negocio jurídico, del grado en la instancia, etc.; tampoco está colocado dicho sujeto en una situación igualitaria con las demás personas, puesto que disfruta de ventajas respecto de éstas.

Por el contrario, el *fuero real*, *material* u *objetivo*, no se refiere a una persona determinada o a un número también determinado de sujetos. Dicho fuero no implica un conjunto de ventajas o favores personales acordados para uno o varios sujetos o un grupo de personas, sino que propiamente se traduce en una *situación de competencia jurisdiccional* determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Así, en nuestro régimen jurídico existen los fueros federales y local que significan sendas esferas de competencia entre los tribunales de la Federación y los de los Estados, fijadas en razón de la naturaleza formal (federal o local) de los actos, hechos o negocios que se someten a su conocimiento o que dan origen al procedimiento que ante ellos debe ventilarse.

Lo que la Constitución prohíbe en su artículo 13 es la existencia de fueros personales en los términos que hemos asentado con antelación.

Por ende, nuestra Ley Fundamental no excluye a los fueros reales, materiales u objetivos. Pues bien, el fuero de guerra que permite la Ley Suprema es eminentemente real u objetivo, puesto que se consigna en razón de la índole del delito que da origen a un juicio. El fuero de guerra implica, pues, la órbita de competencia de los tribunales militares, establecida, no atendiendo a la persona de los sujetos que cometan un delito o cualquier acto o negocio jurídico que dé nacimiento al procedimiento judicial, sino en vista de la naturaleza del hecho delictuoso. Así pues, el fuero de guerra o esfera de competencia jurisdiccional de los tribunales militares surge o tiene lugar cuando se trata de *delitos o faltas del orden militar*.

Por todas las razones anteriores estimamos que la parte del artículo 13 constitucional que declara subsistente el fuero de guerra no es excepción, ni mucho menos contradice, a la garantía específica de igualdad que consiste en la prohibición de privilegios o prerrogativas personales o fuero subjetivo.

La última garantía específica de igualdad que contiene el artículo 13 constitucional es la que se refiere a que *ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley*. Esta garantía impide que el Estado, por conducto de sus autoridades, pueda acordar en beneficio de algún sujeto o persona moral una retribución económica, no sólo sin que haya una contraprestación de índole pública por parte del beneficiario, sino aun en el caso de que, habiéndola, la remuneración correspondiente no esté fijada legalmente. Esta garantía prohíbe, por un lado, las “canonjías” que se pudieren conceder a alguna persona y, por otro, el pago por servicios públicos que no esté fijado por una ley.