

EL DERECHO PROCESAL MEXICANO EN EL SIGLO XX

José OVALLE FAVELA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Bases constitucionales*. III. *Poder Judicial de la Federación*. IV. *Poderes Judiciales de las entidades federativas*. V. *Tribunales no judiciales*. VI. *Ministerio Público*. VII. *Procesos civil y mercantil*. VIII. *Proceso del trabajo*. IX. *Proceso agrario*. X. *Proceso penal*. XI. *Proceso administrativo*. XII. *Proceso constitucional*. XIII. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Para analizar el desarrollo del derecho procesal mexicano en el todavía presente siglo, voy a ocuparme primero de examinar las bases constitucionales sobre el proceso y la organización judicial, particularmente de las contenidas en la Constitución política de 1917 y sus reformas. Después me referiré a las grandes líneas evolutivas de los procesos en particular. Al final haré algunas reflexiones sobre la jurisprudencia y la doctrina.

II. BASES CONSTITUCIONALES

1. *Reformas previas*

El siglo XIX terminaba en México con cambios muy importantes: por un lado, el proyecto de Código de Procedimientos Federales, que pretendió reunir en un solo ordenamiento la regulación de la estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación, de los juicios civiles, del juicio de amparo, de los procedimientos administrativos y del proceso

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

penal; y por el otro, la reforma a los artículos 91 y 96 de la Constitución política del 5 de febrero de 1857, para modificar la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para sustraer de este tribunal los cargos de procurador de la nación y de fiscal a fin de ubicarlos dentro del Poder Ejecutivo federal.

El ambicioso proyecto de elaborar un Código de Procedimientos Federales fue una idea que surgió dentro del gobierno de Benito Juárez, en 1872, cuando entonces se designó a una comisión compuesta por los abogados Manuel Dublán, Luis Méndez, Manuel Siliceo y José María Linares. Esta comisión trabajó durante un año, y elaboró dos títulos que se imprimieron y distribuyeron a fin de recabar opiniones de los especialistas de la materia. Sin embargo, la comisión no continuó su obra y se consideró disuelta, en virtud de los cambios políticos que sobrevinieron. En enero de 1885 comenzó sus trabajos una nueva comisión formada por Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Emilio Velasco, a quienes más tarde se unieron Fernando J. Corona, Manuel Contreras y Melesio Alcántara. Después de cuatro años de trabajos, la comisión concluyó la parte relativa sólo al procedimiento civil. En marzo de 1889, la Secretaría de Justicia solicitó a Ignacio L. Vallarta sus observaciones sobre el proyecto elaborado, en virtud de que no había participado en todas sus partes. Vallarta presentó un extenso e importante juicio crítico sobre el proyecto. No obstante, los trabajos de la comisión quedaron suspendidos.

El 4 de junio de 1894 se instaló otra comisión para elaborar el Código de Procedimientos Federales, presidida por el secretario de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda, e integrada por el procurador general de la Nación, el jefe del Departamento de Legislación de la Secretaría de Hacienda, Luis G. Labastida, quien se encargaría posteriormente de redactar la exposición de motivos del Código, y el jefe de la Sección de Justicia de la Secretaría de Hacienda, quien fungió como secretario de la comisión. Como resultado de los trabajos de esta comisión, el título preliminar del Código de Procedimientos Federales, relativo a la organización y competencia del Poder Judicial de la Federación, fue expedido el 14 de noviembre de 1895. El 15 de septiembre de 1896 fue promulgado el título primero relativo a las reglas generales del procedimiento civil. Por último, el 6 de octubre de 1897 fueron expedidos los títulos segundo y tercero, los que, unidos al primero, integraron el libro primero referente al procedimiento civil federal. El libro segundo, que se ocuparía de los

procedimientos del orden penal, no llegó nunca a elaborarse, por lo que el Código se compuso de un solo libro.

El Código de Procedimientos Federales se compuso, por tanto, por un título preliminar, integrado por catorce capítulos, todos ellos relativos a la organización y competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación, por lo que su contenido equivale a lo que en el siglo XX denominamos la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por un libro primero, que se designó del procedimiento en el ramo civil. Este libro primero estaba formado por tres títulos: el primero estaba dedicado a las reglas generales, referentes a la personalidad de las partes, la competencia de los juzgadores federales y las cuestiones de competencia, los requisitos de forma, espacio, tiempo y contenido de los actos procesales, las medidas preparatorias y providencias cautelares, y los actos procesales más importantes, tales como la demanda, el emplazamiento, las pruebas, los alegatos, las resoluciones judiciales, los recursos y el procedimiento de ejecución de la sentencia; en el título segundo se regulaban los juicios ordinario, sumario, hipotecario, plenario de posesión, de concurso, sucesorios, sobre nacionalidad y derecho de extranjería, sobre expropiación, patentes y marcas, y lo que era muy relevante, también regulaba el juicio de amparo; por último, el título tercero reglamentaba los procedimientos llamados de jurisdicción voluntaria.

El proyecto Código de Procedimientos Federales fue un esfuerzo ambicioso de muy destacados juristas mexicanos del siglo XIX por regular de forma sistemática todos los juicios y procedimientos de carácter federal. Aunque no se elaboró finalmente el libro segundo sobre el proceso penal federal, los textos que integraron el Código de Procedimientos Federales rebasaron, con mucho, la regulación del proceso civil. Como ha quedado de manifiesto, el Código de Procedimientos Federales de 1897 contuvo disposiciones propias de una Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; reguló el juicio de amparo, por lo que contuvo una verdadera Ley de Amparo; reglamentó varios juicios y procedimientos de carácter administrativo, como son los referentes a la nacionalidad y derecho de extranjería, la expropiación y las patentes y marcas, y también fue el Código que reglamentó el proceso civil federal, razón por la cual este ordenamiento también es conocido como Código Federal de Procedimien-

tos Civiles, aunque su nombre oficial fue el de Código de Procedimientos Federales.¹

En el mismo año de 1897, el 7 de noviembre, el Ejecutivo federal presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución política del 5 de febrero de 1857. Después de año y medio de que la iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación, éstas presentaron su dictamen para lectura el 23 de mayo de 1899. La aprobación se llevó a cabo en el siguiente periodo de sesiones, en el cual también la iniciativa se turnó a la Cámara de Senadores, la cual aprobó en periodo de sesiones siguiente. Durante el primer semestre de 1900, fueron llegando al Congreso de la Unión los pronunciamientos de las legislaturas locales, por lo que, al llegar al número de veinticuatro, el Congreso hizo la declaratoria de que la reforma constitucional había sido aprobada. La reforma fue promulgada el 22 de mayo de 1900.²

La reforma al artículo 91 constitucional modificaba la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, de acuerdo con el texto original de la Constitución de 1857, se componía de once ministros propietarios y cuatro supernumerarios, por lo que ejercía sus funciones en pleno integrado por los once ministros numerarios. Conforme a la reforma de 1900 al artículo 91 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia se compondría de quince ministros, que funcionarían en tribunal pleno o en salas de la manera que estableciera la ley. El aumento de cuatro ministros se justificó afirmando que, en realidad, los cuatro ministros supernumerarios que existían anteriormente se convertían en ministros numerarios; pero lo más importante fue que, para que la Suprema Corte de Justicia pudiera atender la cantidad numerosa de amparos que recibía de toda la República, se consideró necesario dividir su funcionamiento en Tribunal pleno y en salas.

El Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia tenía atribuciones administrativas, reglamentarias y jurisdiccionales. Entre las atribuciones administrativas, se encontraban las de proponer ternas de magistrados y jueces del Poder Ejecutivo federal, ya que este último era el que nombraba a todos los jueces y magistrados federales, facultad que era incompatible

1 Cfr. Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, t. II, pp. 413-418.

2 *Ibidem*, pp. 433-436.

con la independencia judicial, que lamentablemente no tuvo durante el Porfiriato el Poder Judicial de la Federación. Entre las atribuciones reglamentarias, la Suprema Corte de Justicia está facultada para expedir su propio reglamento, así como para girar circulares a los jueces y magistrados. Y por último, el pleno de la Suprema Corte de Justicia conocía de la segunda instancia de todos los juicios de amparo, a través de la revisión de los autos de improcedencia, sobreseimiento y sentencias que pronunciaban en primera instancia los jueces de distrito. Esta revisión no era un verdadero recurso en sentido estricto, ya que no era interpuesto por alguna de las partes, ni se expresaban agravios, sino que era un medio de control jerárquico oficioso, en el que, si las partes lo estimaban conveniente, podían expresar alegatos, pero éstos no limitaban ni condicionaban la revisión de oficio que debía efectuar la Suprema Corte de Justicia (artículos 815 a 827 del Código de Procedimientos Federales de 1897).

La primera sala conocía de cuestiones de competencia y del recurso de casación. La segunda sala conocía en segunda instancia de las controversias que se suscitaban entre dos o más estados y de las controversias en que la Federación fuese parte, de las que conocía en primera instancia la tercera sala. La segunda y la tercera sala conocían, además, de la segunda instancia de los procedimientos de los que hubieren conocido en primera instancia los tribunales de circuito (artículos 55 a 58 del Código de Procedimientos Federales).

Pero, sin duda, la modificación más importante de la reforma de 1900 fue la que dispuso que el fiscal y el procurador general de la Nación dejaban de formar parte de la Suprema Corte de Justicia, para establecer que los funcionarios del Ministerio Público y que el procurador general de la República, que había de presidirlos, serían nombrados por el Ejecutivo federal. Este cambio rompió con la tradición española que ubicaba a los fiscales y a los procuradores generales dentro del Poder Judicial, y pretendió insertar a México dentro de la tendencia iniciada en Francia, que ubicaba al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo.³ Éste fue un cambio fundamental que influyó de forma decisiva dentro de la evolución de esta institución de nuestro país. Varias de las propuestas que los juristas han hecho para reformar la institución del Ministerio Público

3 *Ibidem*, pp 437-441, y Soberanes Fernández, José Luis, "La reforma judicial de 1900", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 12, núm. 12, 1988, pp. 281-294.

han intentado cambiar esta ubicación para darle a la institución la independencia orgánica y funcional que requiere para cumplir adecuadamente con sus importantes atribuciones (*vid. infra* V).

El 12 de noviembre de 1908 se promulgó la reforma al artículo 102 de la Constitución política, que le adicionó un párrafo en el que se trató de limitar la procedencia de los juicios de amparo en asuntos judiciales, con el propósito de aligerar la abrumadora tarea de los tribunales federales. El párrafo adicionado previó que, cuando la controversia se suscitara con motivo de la violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, sólo podría acudirse a los tribunales de la Federación, después de que se hubiera pronunciado la sentencia que pusiera fin al juicio y contra la cual la ley no concediera ningún recurso, cuyo efecto pudiera ser la revocación. La adición resultó insuficiente para poder limitar el número de juicios de amparo; eran necesarias otras reformas más profundas, que sólo podrían emanar de una nueva Constitución. El movimiento revolucionario de 1910-1917 ofrecería esa oportunidad al Congreso Constituyente de 1916-1917.

2. Constitución de 1917

La Constitución política del 5 de febrero de 1917 recogió sus bases de la Constitución de 1857, pero también introdujo cambios importantes. Entre ambos documentos hay una línea de continuidad ideológica, pues ambas reflejan el pensamiento democrático y liberal de México, si bien en momentos distintos. De acuerdo con las ideas constitucionales que emergen de la Revolución francesa, el artículo 1o. de la Constitución de 1857 disponía que el pueblo mexicano reconocía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y, por consiguiente, declaraba que todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la Constitución.

Los primeros veintinueve artículos de la Constitución de 1857 establecieron un catálogo de derechos del hombre, que es el que sirvió de base al capítulo I del título primero de la Constitución de 1917, relativo a las garantías individuales. Pero la experiencia de los años en que estuvo vigente la Constitución de 1857, sobre todo las dificultades o la imposibilidad de hacer respetar los derechos del hombre bajo la dictadura de Porfirio Díaz, influyó para que el Congreso Constituyente de 1916-1917

ampliara y fortaleciera los derechos humanos o garantías individuales, como se les llamó en la Constitución de 1917.

3. *Los artículos 14 y 16*

Entre los cambios más relevantes para el derecho procesal, podemos destacar la modificación sustancial del artículo 14, que en la Constitución de 1857 se había limitado a establecer la garantía de exacta aplicación de la ley, la que trajo consigo graves dificultades prácticas por no distinguir entre asuntos penales y civiles. En la Constitución de 1917, bajo la influencia de las ideas de Rabasa, el artículo 14 establece la garantía de audiencia o derecho de debido proceso legal, garantía de seguridad jurídica que es uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano. El mismo artículo 14 de la Constitución de 1917 precisa que la garantía de exacta aplicación de la ley corresponde a las sentencias que se dicten en los juicios del orden criminal, y prevé que en las sentencias que se dicten en los juicios del orden civil los jueces deben aplicar la ley conforme a su letra o a su interpretación jurídica, y que, a falta de ambas, deberán aplicar los principios generales del derecho.⁴

El artículo 16 constitucional también tuvo cambios importantes. Si bien es cierto que el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución de 1917 recogió literalmente el primer párrafo del artículo respectivo de la Constitución de 1857, también lo es que en 1917 se regularon de forma más específica los actos de autoridad de molestia relacionados con la privación de la libertad de las personas, como es el caso de las órdenes de aprehensión, las órdenes de cateo y las detenciones en casos urgentes. Esta nueva regulación de los actos de molestia que afectarían la libertad personal permitió que la primera parte del párrafo inicial del artículo 16 de la Constitución de 1917 fuera interpretada con un sentido más amplio que la que tuvo el respectivo primer párrafo de la Constitución de 1857, al cual se vinculó también en la doctrina y la jurisprudencia fundamentalmente con la seguridad de las personas.

En cambio, la parte inicial del artículo 16 de la Constitución de 1917 ha sido entendida como una garantía de legalidad para todos los actos de autoridad que impliquen una molestia en el ámbito o en la esfera de dere-

⁴ Cfr. Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, pp. 47 y ss.

chos de los particulares, de tal modo que es considerada como el fundamento principal del principio de legalidad de todos los actos del Estado. Ha sido particularmente amplia y detallada la interpretación que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho a este parte inicial del artículo 16 de la Constitución de 1917, la cual, en virtud de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993, ha venido a constituir el actual primer párrafo de este artículo. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha interpretado cada uno de los tres requisitos que establece este primer párrafo del artículo 16 para que los actos de molestia puedan considerarse apegados a la garantía de legalidad: es decir, que consten en mandamiento escrito, que provengan de autoridad competente y que en el mismo mandamiento escrito se funde y motive la causa legal del procedimiento. Ha sido muy diferente y mucho más amplia la interpretación que los tribunales federales han dado a este primer párrafo del artículo 16 constitucional, que el que se le dio al mismo párrafo del artículo 16 de la Constitución de 1857.⁵

4. Artículos 19, 20 y 21

El artículo 19 también fue objeto de una importante ampliación en la Constitución de 1917, en la que se señala con mayor precisión los requisitos del auto de formal prisión y, sobre todo, sus efectos en cuanto a la fijación del objeto del proceso penal. En efecto, el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución de 1917 establece que todo proceso se seguirá forzosamente por el delito señalado en el auto de formal prisión, por lo cual este auto tiene la función de fijar el objeto del proceso penal, el cual delimita el objeto de la prueba (*thema probandum*), y el objeto sobre el cual debe recaer la sentencia que dicte el tribunal de proceso penal (*thema decidendum*). El mismo precepto agrega que, si en el desarrollo de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. Lo cual significa que habrá que hacer una nueva denuncia o una querrela, una nueva averiguación previa y, en su caso, una nueva consignación o ejercicio de la acción penal por lo que concierne al delito distinto. Esta

⁵ *Ibidem*, pp. 180 y ss.

garantía establece la delimitación del objeto del proceso penal, para asegurar al inculpado que toda la actividad probatoria, de conclusiones y de sentencia deberán concentrarse exclusivamente en el delito o los delitos señalados en el auto de formal prisión, y que no podrá ser alterado o modificado este objeto del juicio penal posteriormente.

Es todavía mucho mayor la amplitud que el artículo 20 de la Constitución de 1917 dio a la enumeración de los derechos fundamentales del inculpado en el proceso penal. Basta considerar que el artículo 20 de la Constitución de 1957 contenía solamente cinco fracciones muy breves y que, en cambio, el artículo 20 de la Constitución de 1917, en su texto original, contuvo diez fracciones, que regulan con mayor alcance y precisión estos derechos fundamentales del inculpado en el proceso penal. Entre los nuevos derechos que estableció la Constitución de 1917, pueden destacarse el derecho a la libertad provisional bajo caución; el derecho a no ser compelido a declarar en su contra, por lo que se prohíbe toda incomunicación; el derecho a que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca; el derecho a ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, con lo cual se recogió el principio de la publicidad de las audiencias, que todavía no ha tenido un desarrollo amplio en nuestro país, y, en fin, el derecho a que el proceso penal no exceda de determinado plazo, según la pena máxima del delito del que se trate, plazo que puede ser de cuatro meses o de un año.⁶

El artículo 21 de la Constitución de 1917 estableció las bases para separar las funciones del Ministerio Público como órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercer la acción penal ante los tribunales, y la autoridad judicial como órgano encargado de conocer y resolver los procesos penales y, por consiguiente, de imponer las penas. Esta separación funcional es fundamental para que pueda establecerse un sistema de enjuiciamiento de tipo acusatorio, que si bien había sido, en alguna medida, propuesto en la Constitución de 1857, no se había alcanzado a causa sobre todo de que en nuestro país se introdujeron con numerosas deficiencias los jueces de instrucción, de una manera muy distinta a como funcionaban en Francia. En efecto, en Francia, el juez de instrucción, como órgano del Poder Judicial, tuvo y tiene la función fundamental de autorizar las medidas coercitivas (detenciones, cateos, etcétera) que solicite el Ministerio Público, así como la de resolver si las investigacio-

⁶ Cfr. Zamora Pierce, Jesús, *Garantías y proceso penal*, México, Porrúa, 1994, pp. 163 y ss.

nes realizadas por éste reúnen los requisitos legales para que pueda iniciarse el proceso penal ante un tribunal distinto del juez de instrucción. Hay dos reglas fundamentales: el juez de instrucción en ningún caso investiga ni conduce la investigación, pues estas actividades le corresponden al Ministerio Público, y el juez de instrucción en ningún caso conoce del proceso penal, pues éste ha de someterse al conocimiento de un tribunal distinto.

La adopción del juez de instrucción en nuestro país no cumplió con ninguna de estas dos reglas: nuestro juez de instrucción del siglo pasado sí investigaba y conducía la investigación y, además, era el que conocía y resolvía el proceso penal. Asumía en una sola persona las funciones de investigar, acusar y juzgar, las cuales son incompatibles y sólo llegan a conjuntarse en sistemas de enjuiciamiento de tipo inquisitorio.

En el mensaje que dio el 1 de diciembre de 1916, en la apertura de sesiones del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza afirmó que los jueces mexicanos habían sido, desde la consumación de la Independencia hasta esta fecha “iguales que los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura”.

Para evitar la concentración de las funciones de investigar, acusar y juzgar, y con ello impedir los atropellos y abusos que traía consigo el anterior sistema, el primer jefe del Ejército Constitucionalista propuso fortalecer el Ministerio Público, institución que ya se encontraba regulada en las leyes, pero que Carranza consideraba que hasta entonces había tenido una función meramente decorativa.

La misma organización del Ministerio Público —sostenía—, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, 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 se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

La separación de las funciones de investigar y acusar, que se atribuyó al Ministerio Público, y la de juzgar, que se dejó a cargo de la autoridad

judicial, sin duda fue una medida que contribuyó a modernizar el sistema de enjuiciamiento penal mexicano, si se toma en cuenta sobre todo la muy deficiente adopción del juez de instrucción durante el siglo XIX. Sin embargo, desde 1917 ha venido dándose una tendencia a incrementar las facultades del Ministerio Público y a darle un mayor contenido y alcance a la averiguación previa, que ha acabado por convertir a este órgano en un investigador-juzgador y a la averiguación previa, en prácticamente un juicio previo al proceso penal, en el que el Ministerio Público investiga y juzga si se han acreditado todos los elementos del delito.

La reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 a los artículos 16 y 19 de la Constitución fue la consolidación de esta tendencia: facultó al Ministerio Público para ordenar la detención del inculcado en casos de urgencia, sin necesidad de autorización judicial previa, y prácticamente determinó que durante la averiguación previa debían acreditarse todos los elementos del tipo penal. De este modo, cuando el Ministerio Público consigna una averiguación previa ante un juez para que se inicie un proceso, ya debe haber reunido previamente todas las pruebas que acrediten todos los elementos del tipo penal, por lo que el proceso penal en México se inicia no con un auto de apertura del proceso, ni para que durante su desarrollo se practiquen todas las pruebas, sino que se inicia con un auto, que se llama de formal prisión o de sujeción a proceso, en el que el juez para empezar declara que están probados todos los elementos del delito o del tipo penal, y que por lo mismo casi todas las pruebas han sido practicadas. De este modo, el proceso penal ha venido quedando vacío de contenido y la parte fundamental de la actividad probatoria se da en la fase administrativa, ante el Ministerio Público y no en el proceso y ante el juez.

Esta tendencia se agrava por el hecho de que, a diferencia de la mayor parte de los ordenamientos en los que se ha establecido la separación entre las funciones de investigar y acusar y la de juzgar, en nuestro país no se prevé algún órgano jurisdiccional que se encargue de forma específica de autorizar las medidas coercitivas del Ministerio Público y de resolver el paso de la fase de la investigación a la fase de la apertura del proceso, como lo hace el juez de instrucción en Francia y en otros países. Por la misma naturaleza de la función de investigar los delitos y de acusar, el Ministerio Público tiende a sobrepasar sus atribuciones y a llevar a cabo actos que pueden afectar la libertad de las personas. No es sufi-

ciente, desde luego, el juicio de amparo, porque es un medio para impugnar actos que ya están llevándose a cabo o que se van a llevar a cabo de forma inminente; y además, el juicio de amparo no puede ser el medio adecuado para autorizar medidas coercitivas ni para la toma de decisiones importantes en la conclusión de la averiguación previa.

Es necesario que se establezca un órgano del Poder Judicial que se encargue exclusivamente de autorizar las medidas coercitivas, como las detenciones, los cateos, etcétera y que decida si las investigaciones realizadas reúnen los requisitos legales para que pueda iniciarse el proceso penal. Este órgano es conocido en el derecho comparado como juez de instrucción, pero en nuestro país, por los grandes atropellos en que incurrieron los jueces de instrucción, es probable que no se acepte esta denominación; podría denominárseles, por ejemplo, jueces de la averiguación o jueces de control de la averiguación. El nombre no es lo que importa, sino la función de controlar las medidas que pueden afectar la libertad de las personas y la decisión de si las investigaciones practicadas permiten que pueda iniciarse un proceso penal.

5. Independencia judicial

Otra de las preocupaciones fundamentales en el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue la de asegurar la independencia al Poder Judicial de la Federación. La independencia que este poder había mostrado bajo la vigencia de la Constitución de 1857, particularmente durante los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, se vio seriamente afectada bajo la dictadura de Porfirio Díaz, incluyendo el interludio de Manuel González. En el mensaje en la apertura del Congreso Constituyente, del 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza recogió esta preocupación en los siguientes términos:

Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia judicial [...], supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.

Entre las medidas aprobadas por el Congreso Constituyente con el fin de obtener la independencia judicial, podemos destacar las siguientes: *a)* se estableció que la Suprema Corte de Justicia se integraría nuevamente por once ministros y sólo funcionaría en Tribunal pleno, como estaba previsto originalmente en la Constitución de 1857; *b)* se señaló que los ministros debían ser electos por el Congreso de la Unión, dentro de los candidatos propuestos por las legislaturas de los estados (artículo 96); *c)* se confirió la llamada inamovilidad (en sentido estricto, estabilidad) a los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los cuales, salvo un periodo transitorio que concluía en 1923, no podían ser destituidos sino mediante el juicio de responsabilidad (artículo 94), y *d)* se suprimió la Secretaría de Justicia, la cual había sido considerada como el instrumento administrativo del Ejecutivo para someter al Poder Judicial (artículo 14 transitorio).

Sin embargo, en la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 se dio un paso atrás en esta evolución, al atribuir al titular del Poder Ejecutivo federal la designación de los ministros de la Suprema Corte, con la aprobación de la Cámara de Senadores. Se incorporó, de esta manera, la designación política por el Ejecutivo de origen norteamericano, pero dentro de un sistema político con características muy distintas.

En la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, se modificó esta forma de nombramiento, para trasladar la facultad de designar a los ministros, al Senado, con base en la terna propuesta por el Ejecutivo (artículos 76, fracción VIII, y 96 de la Constitución).

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 se buscó la independencia judicial a través de medidas específicas, pero no se introdujo un texto que la reconociera como una condición esencial que debían satisfacer los juzgadores. En la reforma al artículo 17 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987, se previó que las leyes federales y locales establecerían los medios necesarios para que se garantizara la independencia de los tribunales.

6. Juicio de amparo

Las bases del juicio de amparo, establecidas originalmente en el Acta de Reformas de 1847 y en los artículos 101 y 102 de la Constitución política de 1857, fueron ampliamente desarrolladas en los artículos 103

y 107 de la Constitución de 1917. Particularmente en el artículo 107 se regularon con amplitud y precisión los principios fundamentales del juicio de amparo: a) los principios de instancia de parte agraviada y de relatividad de las sentencias, que ya se encontraban previstos en el Acta de Reformas de 1847 y en el artículo 102 de la Constitución de 1857; b) el principio de la definitividad, que establece que en los juicios civiles o penales el amparo sólo procede contra sentencias definitivas que no puedan ser recurridas; c) se señalaron reglas sobre la suspensión de los actos reclamados; d) se previeron las bases para que la ley reglamentaria regulara dos tipos de juicios de amparo: el amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra sentencias definitivas, y el amparo indirecto ante los jueces de distrito, contra actos distintos a las sentencias definitivas, división procedimental que se sustentó en las ideas expresadas por Emilio Rabasa, en su libro *El artículo 14, estudio constitucional*, que publicó originalmente en 1906, y e) se señalaron las responsabilidades en que pueden incurrir las autoridades responsables, por no suspender el acto reclamado o por no cumplir con la sentencia que otorgara el amparo y la protección de la justicia federal.

III. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Bajo la vigencia de la Constitución política del 5 de febrero de 1917, el Poder Judicial de la Federación ha experimentado varios cambios, que han respondido, por un lado, a la necesidad de descargar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del peso de amparos directos y amparos en revisión, y por el otro, al propósito de convertir a dicho órgano en un Tribunal Constitucional. Me voy a referir a las principales reformas constitucionales que se han dado a la Constitución de 1917 en esta materia.

Con la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 se dividió a la Suprema Corte de Justicia en tres salas, de cinco ministros cada una, por lo que el número de ministros se elevó de once a dieciséis. Como ya indicamos anteriormente, con esta reforma también se atribuyó al presidente de la República la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, con la aprobación del Senado. Asimismo, se añadió el párrafo sexto al artículo 111 constitucional, con el objeto de facultar al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución “por mala conducta” de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito y

de los juzgadores comunes del Distrito Federal y territorios. Está claro que estas dos reformas pusieron en manos prácticamente del presidente de la República el nombramiento de los ministros y su destitución por “mala conducta”, que contradijeron la pretensión de darle autonomía al Poder Judicial de la Federación. Cabe advertir que, por decreto publicado el 28 de diciembre de 1982, se reformó todo el título cuarto de la Constitución, referente a la responsabilidad de los servidores públicos y, dentro de la reforma, se suprimió esta facultad de destitución atribuida al presidente de la República.

Con la reforma promulgada el 15 de diciembre de 1934, se elevó el número de ministros de la Suprema Corte a veintiuno, con la finalidad de establecer una cuarta sala, compuesta como las demás por cinco ministros, y que estuviera especializada en materia de trabajo. En la misma reforma de 1934 se retiró la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para los cuales se previó que durarían en su cargo seis años; pero la reforma publicada el 21 de septiembre de 1944 restableció la inamovilidad, al señalar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Con la reforma promulgada el 30 de diciembre de 1950, que entró en vigor en el mes de mayo de 1951, se crearon los tribunales colegiados de circuito, con competencia para conocer de juicios de amparo, a fin de auxiliar las tareas de la Suprema Corte de Justicia, y eliminar o reducir el rezago; se establecieron cinco ministros supernumerarios, con la finalidad de sustituir a los numerarios y de integrar una sala auxiliar, con la competencia que le encomendara el Tribunal pleno; se introdujo el sobreseimiento por inactividad procesal, en las materias civil y administrativa y, en fin, se dio fundamento constitucional a la jurisprudencia.⁷

La distribución de las competencias en materia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los nuevos tribunales colegiados de circuito se basó en un principio en la distinción entre “violaciones substanciales cometidas en la sentencia” y “violaciones de forma cometidas durante el procedimiento”. Esta forma de distribución de las competencias planteó serios problemas prácticos tanto por las dificultades mismas que impli-

7 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, *México setenta y cinco años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 301-306.

caba la distinción, como por los casos por los cuales se alegaban ambas clases de violaciones.

La reforma constitucional promulgada el 19 de junio de 1967 también tuvo como finalidad aliviar el rezago del máximo tribunal federal. Entre las más importantes modificaciones introducidas con esta reforma, destacan las siguientes:

a) Se cambió el criterio de distribución de las competencias de materia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito, para lo que se eliminó el basado en la distinción entre “violaciones de fondo” y “violaciones procesales”, y se establecieron en su lugar criterios de importancia social y cuantitativa.

b) Se atribuyó el conocimiento del recurso de revisión en los amparos contra leyes a las salas, en el caso de que el pleno ya hubiera establecido jurisprudencia obligatoria sobre la materia del amparo.

c) Se estableció el amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos (impugnables hasta entonces en amparo de doble instancia).

d) Se extendió la caducidad a la segunda instancia, gravando con la carga del impulso procesal al recurrente.

e) Se extendió la posibilidad de establecer jurisprudencia obligatoria a los tribunales colegiados de circuito y se amplió el alcance de aquélla para que también pudiera establecer la interpretación de leyes estatales o locales.

f) Se circunscribió la competencia del pleno de la Suprema Corte para conocer de los juicios en que la Federación fuera parte, exclusivamente a aquellos en que el pleno considerara de importancia trascendente para los intereses de la nación.⁸

Con la reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 se otorgaron facultades reglamentarias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que el pleno pudiera determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito. Con anterioridad, esta determinación de número, divisiones geográficas y especialización por materia tenía que hacerse mediante reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que al otorgársele al pleno estas facultades reglamentarias dejaron de hacerse

⁸ *Ibidem*, pp. 306-311.

necesarias las reformas a dicha ley, y el pleno pudo reglamentar estas cuestiones. Asimismo, también se otorgaron facultades al pleno para emitir acuerdos generales a fin de lograr la mayor prontitud del despacho de los asuntos.

En esta reforma se previó una nueva distribución de competencias en materia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito. Se señaló que la Suprema Corte de Justicia sólo conocería del recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de distrito, en dos supuestos: *a*) cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados, subsistiera en el recurso el problema de constitucionalidad, y *b*) en los supuestos de invasión de facultades de los estados por parte de la autoridad federal, y de invasión de la esfera de la autoridad federal, por parte de autoridades de los estados. Asimismo, se atribuyó competencia a los tribunales colegiados de circuito para conocer de todos los juicios de amparo directo.

En contrapartida, se otorgaron facultades discrecionales a la Suprema Corte de Justicia para poder atraer a su conocimiento juicios de amparo directos y recursos de revisión en amparos indirectos, de los que conocerían los tribunales colegiados de circuito.

Con esta distribución de competencias, se pretendió que los tribunales colegiados de circuito fueran órganos de control de la legalidad, ya sea de las sentencias definitivas y demás resoluciones que pongan fin al juicio, a través del amparo directo, o ya sea de la legalidad de los demás actos de legalidad, a través del recurso de revisión en los juicios de amparo indirecto. A la Suprema Corte de Justicia se procuró reservar el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, por medio del recurso de revisión de los dos supuestos mencionados.⁹

El 31 de diciembre de 1994 se publicó la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación. Con esta reforma, en primer lugar, se redujo el número de ministros numerarios de veintiuno a once, y se suprimieron los cinco ministros supernumerarios. Igualmente se modificó

⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano; la reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 383-387.

el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia establecido en 1928, pues ahora la designación debe ser hecha por el Senado, dentro de la terna propuesta por el Ejecutivo. Además, su nombramiento ya no quedó por tiempo indefinido, hasta que cumplieran la edad del retiro forzoso (setenta años), sino que se limitó a un periodo de quince años.

Para consolidar el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, se ampliaron los supuestos de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución, para incluir aquéllas en las que sean parte los municipios, y se le otorgó competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se introdujeron en la fracción II del citado artículo 105 constitucional. Para concentrar las labores de los ministros de la Suprema Corte de Justicia fundamentalmente en los asuntos de carácter jurisdiccional, se retiraron al pleno las atribuciones de carácter reglamentario y administrativo, las cuales se encargaron al Consejo de la Judicatura Federal, que se creó con la reforma como órgano de administración del Poder Judicial de la Federación, al cual compete el nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito; determinar el número y competencia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, y, en general, conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia (artículos 94, párrafo V, 97, y 100).

El Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros, de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito; un magistrado de los tribunales unitarios de distrito, y un juez de distrito, quienes son nombrados mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno, por el presidente de la República. No parece adecuado que los tres consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación sean designados mediante el aleatorio procedimiento de la insaculación. Estos consejeros judiciales no deben su nombramiento al sufragio de los demás magistrados y jueces, como sucede en Francia e Italia, ni son escogidos dentro de ternas elaboradas por los propios tribunales, como ocurre en otros países, sino que deben su nombramiento al azar, a la suerte de haber resultado insaculados.

Por otra parte, para los consejeros designados por el Senado no se establecen requisitos específicos sobre experiencia en el ejercicio profesional o en la investigación y la docencia, sino que se usan fórmulas ambiguas o se remite a los requisitos que para ser ministro señala el artículo 95, que siguen siendo casi tan generales como antes de la reforma (se conserva el requisito de la “antigüedad del título profesional”, como si la experiencia jurídica pudiera adquirirse por el mero transcurso del tiempo).¹⁰

IV. PODERES JUDICIALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como es sabido, el artículo 40 de la Constitución adopta la *forma* de *Estado federal*, cuya implantación ocupó los principales debates de los grupos políticos mexicanos durante la primera mitad del siglo pasado, a partir, desde luego, de la consumación de la Independencia. Adoptado y reiterado por las Constituciones de 1824, 1857 y la vigente de 1917, el sistema federal implica la existencia de dos tipos de ordenamientos jurídicos distintos —el federal o, más ampliamente, el nacional; y los estatales—, pero relacionados y coordinados a partir de la propia Constitución federal.

En el ámbito de los tribunales, el sistema federal supone también la existencia de dos clases de juzgadores: los federales, cuya misión se concentra en la aplicación de las leyes federales o nacionales, y los estatales o locales, cuya función se dirige, regularmente, a la aplicación de las leyes promulgadas por los órganos legislativos de los estados. Del sistema federal deriva, pues —en principio—, la existencia de un doble sistema de tribunales: los federales, para la aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y los estatales o locales, para la aplicación de las leyes expedidas por las legislaturas de los estados. Para la entidad central de la República mexicana —el Distrito Federal— también existen tribunales locales con competencia para aplicar las leyes expedidas por el órgano legislativo local, con vigencia limitada al propio Distrito Federal.

En principio, tomando en cuenta sobre todo el modelo norteamericano que inspiró al federalismo mexicano, cada sistema de tribunales debería

¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 547-596, y Ovalle Favela, *op. cit.*, nota 4, p. 299.

funcionar de forma completamente independiente, atendiendo los asuntos que son de su exclusiva competencia y resolviéndolos de forma definitiva, sin ninguna intervención de los tribunales del otro sistema. Esta separación, que se intentó en la Constitución de 1824, se fue diluyendo con la evolución de nuestro sistema constitucional.

Por un lado, la reforma del 29 de mayo de 1884 al artículo 97 de la Constitución de 1857 estableció que, si bien por regla los tribunales federales debían conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; sin embargo, cuando tales controversias afectasen sólo “intereses particulares”, la competencia correspondía no a dichos tribunales federales, sino sólo a los estados y al Distrito Federal. El objetivo de esta reforma fue el de conservar la competencia de los tribunales locales para seguir conociendo de los conflictos sobre las leyes mercantiles, a pesar de que en 1883 la competencia para expedir tales leyes pasó de las legislaturas locales al Congreso de la Unión, por la modificación que se hizo en ese año al artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857.

En lugar de esa competencia exclusiva de los tribunales locales para conocer de las controversias sobre aplicación de leyes federales cuando afectasen sólo intereses particulares, la Constitución de 1917 previó, en su artículo 104, fracción I, lo que se ha denominado *jurisdicción concurrente*; es decir, la facultad que se otorga a la parte demandante para someter esa clase de controversias a los tribunales federales o a los tribunales locales, a su elección.

A través de la llamada jurisdicción concurrente —que, en realidad, viene a ser una *competencia alternativa*—, se permite que los tribunales locales conozcan de determinada clase de conflictos —normalmente los de naturaleza mercantil—, no obstante que tales conflictos deben resolverse mediante la aplicación de leyes federales. Y conviene indicar que, en la práctica, han sido los tribunales locales los que han conocido en mayor medida de esta clase de asuntos, en especial, de los juicios ejecutivos mercantiles. En este sentido, los tribunales locales han auxiliado, de una manera muy amplia, a los tribunales federales.

Pero también se da el fenómeno inverso: la intervención de los tribunales federales en los asuntos que, en principio, son de la competencia de los tribunales locales. Originalmente, la Constitución mexicana de 1824, inspirada en el sistema federal norteamericano, estableció que to-

dos los asuntos de la competencia de los tribunales de los estados debían ser resueltos, en última instancia, por dichos tribunales, sin que en tales asuntos pudiesen tener intervención alguna los tribunales federales. El artículo 160 de dicha Constitución disponía: “el poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución [del estado respectivo]; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Es significativo que la Constitución de 1857, a pesar de conservar el sistema federal, no contuviese ninguna disposición similar a la de 1824. Las condiciones históricas de México —su fuerte tradición colonial centralista, la marcada dependencia de los tribunales locales respecto a los gobernadores, etcétera— impusieron una modificación sustancial en el modelo original de 1824.

A través de la extensión del juicio de amparo se inició la revisión, por parte de los tribunales federales, de las sentencias pronunciadas en segunda o en única instancia por los tribunales de los estados. Establecido en un principio en el Acta de Reformas de 1847 y en la Constitución de 1857 como un medio procesal para proteger exclusivamente los derechos fundamentales previstos en la Constitución, el juicio de amparo evolucionó rápidamente. La Ley de Amparo de 1869 establecía de manera expresa la improcedencia del juicio de amparo para impugnar sentencias judiciales; sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte declaró inconstitucional esta improcedencia, y permitió que pudiera interponerse el juicio de amparo contra sentencias judiciales, incluyendo las de los tribunales de los estados. A partir de esta interpretación extensiva, los tribunales federales pudieron revisar y modificar, a través del juicio de amparo (en su función equiparada a la casación), las sentencias dictadas por los tribunales estatales.¹¹

En consecuencia, nuestros dos sistemas de tribunales —los federales y los estatales— no se encuentran totalmente separados y con competencias exclusivas, de suerte que en el ámbito de conocimiento de cada sistema de tribunales, no tengan ninguna intervención los tribunales del otro sistema. Por el contrario, como ya ha quedado explicado, por un lado, la llamada “jurisdicción concurrente” o competencia alternativa permite a

11 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 9, pp. 362-371, y Cabrera, Lucio, *op. cit.*, nota 1, t. I, pp. 443-472.

los tribunales locales conocer y resolver los conflictos sobre aplicación de leyes federales, cuando aquellos afecten sólo intereses particulares, y, por el otro, el juicio de amparo hace posible que los tribunales federales revisen y confirmen u ordenen la modificación de las sentencias pronunciadas por los tribunales de los estados.

Y todavía hay que agregar a estas dos hipótesis la posibilidad prevista por la fracción XII del artículo 107 constitucional, para que del juicio de amparo promovido contra actos de los jueces locales que violen los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la propia Constitución Federal, conozca el tribunal superior del que dependan aquellos jueces.

En el texto original de la Constitución de 1917 no se establecían bases sobre los poderes Judiciales de los estados; esas bases fueron introducidas con la reforma publicada del 17 de marzo de 1987 al artículo 116 de la Constitución política. Este precepto constitucional recoge de manera expresa el principio de la división de poderes para los estados. Este principio, que establece el artículo 49 para los poderes federales, no estaba previsto de forma explícita en la Constitución de 1917 para los poderes de los estados; no obstante, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo consideraban implícito en las disposiciones constitucionales relativas a la organización política de los estados de la Federación. El nuevo texto del primer párrafo del artículo 116 estatuye este principio para los estados de la Federación y ratifica el criterio de la doctrina y de la jurisprudencia, así como la regulación que las Constituciones estatales han hecho del mismo.

La fracción III del artículo 116 establece las bases conforme a las cuales deben organizarse los poderes Judiciales de los estados. Congruente con el principio de la división de poderes, el segundo párrafo en la fracción III dispone que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados. El último párrafo del artículo 17 constitucional, adicionado con motivo de la misma reforma, señala que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Para que el principio de la división de poderes pueda alcanzar su objetivo, es esencial que los órganos de los poderes Judiciales estatales posean independencia frente a los otros dos poderes. Esta independencia es

indispensable, además, para que los órganos jurisdiccionales puedan desempeñar cabalmente su función de impartir la justicia. Sólo con la independencia de los órganos del Poder Judicial estatal frente a los demás poderes podrán realizar la compleja y delicada función de juzgar conforme a derecho las controversias penales y los conflictos civiles.

La parte final del mismo segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional señala que las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados “establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados”. Este texto constitucional impone a las Constituciones y leyes estatales el deber de establecer lo que se llama la *carrera judicial*, al exigir que señalen las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de los funcionarios judiciales.

Por otro lado, el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional establece los criterios que deben regir el sistema para la designación de los magistrados y jueces. De acuerdo con este párrafo, “los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad competencia o antecedentes en otros ramos de la profesión jurídica”.

Quizá la más importante de las bases sea la que contiene el penúltimo párrafo de la fracción III, de acuerdo con el cual “los magistrados durarán en ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueran, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”. Ésta es una reforma fundamental, porque establece la estabilidad para los magistrados que sean ratificados para un segundo periodo. Esta estabilidad condicionada a la ratificación debe contribuir a la permanencia de los magistrados que se hayan conducido con honestidad, responsabilidad y estricto apego al derecho. Esta estabilidad condicionada también deberá contribuir, con el transcurso del tiempo, a darle una mayor independencia a los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia de los estados, frente a los demás poderes locales.

El hecho de que la fracción III no establezca de manera expresa una estabilidad condicionada para los jueces no debe entenderse en el sentido

de que sólo a los magistrados debe otorgarse dicha estabilidad en las Constituciones o leyes orgánicas, y no así a los jueces. Por el contrario, como ya ha quedado señalado, el segundo párrafo de la fracción III señala que las Constituciones y leyes orgánicas de los estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y *permanencia* de quienes sirvan a los poderes Judiciales de los estados. Precisamente la permanencia de los jueces sólo puede lograrse a través de su *estabilidad* en el cargo.

Por último, debo mencionar que en los poderes Judiciales de las entidades federativas también han venido creándose órganos para el gobierno y administración de cada poder. Desde 1988, se han creado Consejos de la Judicatura en los estados de Coahuila y Sinaloa. La propia reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1994 que creó el Consejo de la Judicatura Federal también estableció el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con funciones e integración similar al primero. Bajo la influencia de la reforma constitucional de 1994, ha aumentado el número de estados han venido creando sus propios Consejos de la Judicatura, de acuerdo con sus propias características. En este sentido, pueden enunciarse, en orden alfabético, los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora, y Veracruz.¹²

V. TRIBUNALES NO JUDICIALES

En varios Estados democráticos de derecho se establece el principio de unidad de jurisdicción, el cual consiste en que todos los juzgadores, todos los órganos encargados de impartir justicia, deben pertenecer al Poder Judicial. Esta pertenencia a un único Poder Judicial implica no sólo una mera adscripción administrativa a una sola organización judicial, sino sobre todo la sujeción de todos los funcionarios judiciales a un mismo estatuto jurídico, con iguales derechos y obligaciones, de acuerdo con sus respectivas categorías. Este principio de unidad de la jurisdicción supone que la función jurisdiccional sólo puede ser ejercida por el Poder Judicial; ningún otro poder ni ningún otro funcionario pueden realizar funciones jurisdiccionales.

12 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Cuadernos para la reforma de la justicia, 1996, y Consejo de la Judicatura Federal, *Los consejos mexicanos de la judicatura; régimen jurídico*, México, Themis, 1997.

En el texto original de la Constitución de 1917 se encontraba implícito este principio, pues, por un lado, se establecía —como lo sigue siendo— el principio de la división de poderes y, por el otro, se atribuía el ejercicio de la función jurisdiccional exclusivamente al Poder Judicial de la Federación y a los poderes Judiciales de los estados con sólo dos salvedades: las funciones jurisdiccionales que se asignaron a los tribunales militares, conforme a lo que dispone el artículo 13 de la Constitución, y a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los términos señalados en el artículo 123, fracciones XX y XXI, de la propia Constitución. Estos dos tipos de tribunales quedaron ubicados fuera del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la evolución posterior se ha caracterizado por la permanente creación de tribunales fuera de la organización judicial y dentro del Poder Ejecutivo. En este sentido, se han creado, entre otros tribunales no judiciales, el Tribunal Fiscal de la Federación, en 1936; el Tribunal de Arbitraje, en 1938, que fue convertido posteriormente en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en 1971; el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios, en 1992; los tribunales fiscales, administrativos y burocráticos de los estados, etcétera.

Como un tribunal no judicial, también se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1988, el cual se transformó posteriormente en Tribunal Federal Electoral y, a partir de 1996, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aparentemente, la reforma constitucional de 1996 pretendió integrar al Poder Judicial de la Federación este Tribunal Electoral; no obstante, la integración es más aparente que real. Entre las diferencias más notorias que pueden advertirse entre los demás órganos del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Electoral, puede mencionarse la forma en que son seleccionados y designados los magistrados, pues mientras que los magistrados de los tribunales unitarios y colegiados de circuito son designados por el Consejo de la Judicatura Federal, a través de concursos de oposición, para participar en los cuales normalmente requieren haber desempeñado cargos judiciales dentro del propio Poder Judicial de la Federación, los magistrados del Tribunal Electoral son nombrados por el Senado, si bien a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, y no requieren tener una carrera judicial previa, ni se les prevé necesariamente otra posterior.

Por otro lado, la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral no está a cargo directamente del Consejo de la Judicatura Federal, como ocurre respecto de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, sino que se encarga a una Comisión de Administración integrada por el presidente del Tribunal Electoral que preside la Comisión, el magistrado de la sala superior del Tribunal designado por insaculación y los tres siguientes miembros del Consejo de la Judicatura Federal: el magistrado del circuito con mayor antigüedad como tal, el consejero de la Cámara de Senadores con mayor antigüedad en el Consejo y el consejero designado por el presidente de la República. El secretario administrativo del Tribunal Electoral funge como secretario de la comisión de administración y concurre a las sesiones con derecho a voz, pero no a voto.¹³ Como puede advertirse, este tipo de adscripción formal no constituye, en el sentido estricto, una integración que unifique al Poder Judicial de la Federación, sino una mera adscripción que le agregue un nuevo régimen muy distinto al que rige los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

La creación constante de tribunales fuera del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo es una contradicción al principio de la unidad de jurisdicción. Esta evolución nos permite afirmar que, a fuerza de agregar constantemente excepciones a la regla, ya resulta difícil determinar si los tribunales judiciales siguen siendo la regla o se han convertido en la excepción. Está claro que la mera pertenencia de un tribunal al Poder Judicial no garantiza por sí sola su independencia. Pero también es evidente que la proliferación de tribunales fuera de dicho poder tiende a debilitar a éste, propicia la diversidad y aun la contradicción en los criterios de interpretación jurisprudencial de la ley, distribuye con criterios muy dispares los recursos presupuestales y no contribuye, en definitiva, a asegurar la independencia judicial.

VI. MINISTERIO PÚBLICO

La evolución del Ministerio Público mexicano ha oscilado entre el modelo francés y el norteamericano. De Francia tomamos el nombre y las funciones principales de la institución. La reforma fundamental de 1900

13 Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 111-114.

a la Constitución de 1857, a la que nos referimos anteriormente (*supra* II, 1), trató de seguir el modelo francés, al sustraer al Ministerio Público del Poder Judicial para colocarlo dentro del Poder Ejecutivo. Pero nos quedamos en la reforma porfirista de 1900; nuestro Ministerio Público no ha cambiado sustancialmente desde entonces, y ha quedado al margen de la evolución que ha tenido esta institución en otros países. La Constitución de 1917 fortaleció el papel del Ministerio Público en el proceso penal, pero conservó su ubicación y estructura dentro del Poder Ejecutivo.

En la propia Francia, si bien el Ministerio Público se mantiene formalmente dentro del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, la institución ha venido adquiriendo una situación de mayor independencia y profesionalismo. Por un lado, los aspirantes a ingresar al Ministerio Público deben aprobar los cursos de especialización de la Escuela Nacional de la Magistratura, por lo que deben tener una preparación equivalente a la de los aspirantes a jueces y magistrados. Los funcionarios del Ministerio Público son designados por el Consejo Superior de la Magistratura, a través de concursos de oposición. Adquieren luego el doble carácter de funcionarios administrativos, pero también el de magistrados, lo que significa que cuentan con la estabilidad, los derechos y las obligaciones equivalentes a los que tienen los jueces y magistrados del Poder Judicial.

Tanto nuestro Ministerio Público federal como el de cada entidad federativa están muy distantes de esta evolución, y más bien se han aproximado al modelo norteamericano que da a esta institución una clara orientación política, que es congruente con su propio sistema jurídico y político, que corresponde a la tradición del *Common Law*.

Desde 1932, Luis Cabrera criticó la ubicación del Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo y propuso de que el jefe del Ministerio Público federal, es decir, el procurador general de la República, fuera designado por el Congreso de la Unión y se le otorgara inamovilidad y las mismas garantías de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como que a la institución se le independizara del Poder Ejecutivo, y que su presupuesto quedara comprendido dentro del correspondiente al Poder Judicial. Las ideas de Luis Cabrera han sido objeto de debates y hasta de una iniciativa, pero este tema no se ha traducido en reformas concretas.

La adición que se hizo en la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 al artículo 102-A de la Constitución federal, para prever que el

nombramiento de procurador general de la República hecho por el Ejecutivo federal debía ser ratificado por el Senado (exactamente igual a como sucede en Estados Unidos), no parece otorgar mayores garantías ni en la selección del titular ni en su estabilidad en el cargo, pues el funcionario nombrado puede ser removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo.

Es probable que la selección y la estabilidad del procurador puedan encontrarse en la fórmula que proponía Luis Cabrera, con algunas modalidades: propuesta del Ejecutivo federal sujeta a la aprobación previa del Consejo de la Judicatura Federal, para verificar el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo, y designación por el Congreso de la Unión (o cuando menos del Senado) para un periodo determinado, que podría ser de seis años, dentro del cual el funcionario no podrá ser destituido ni suspendido sino por las causas y conforme a los procedimientos que establezcan las leyes. Por lo demás, esta fórmula tiene similitud con la que ya se utiliza para designar a los presidentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pero seguramente el problema principal no consiste en la designación del procurador general, sino en transformar toda la institución del Ministerio Público para que deje de ser una dependencia del Poder Ejecutivo, sujeta a las vicisitudes y deficiencias de nuestra administración pública, y se convierta en un órgano independiente del Ejecutivo, integrado por personas que cuenten con una preparación y experiencia especializadas, que les permita iniciar y desarrollar una carrera profesional semejante a la que deben tener los jueces y magistrados.

VII. PROCESOS CIVIL Y MERCANTIL

A lo largo del siglo XX es posible advertir cuatro modelos o familias de Códigos de Procedimientos Civiles que van a influir en las demás entidades federativas. Me voy a referir brevemente a cada una de estas familias o modelos.

a) En primer término, se encuentra la familia basada en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal del 29 de agosto de 1932, todavía vigente en dicha entidad, y el cual ha servido como modelo a la mayor parte de los códigos estatales. Este código fue elaborado por una comisión integrada por Gabriel García Rojas, José Castillo Larrañaga y

Rafael Gualvidal, basándose en los precedentes Códigos de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1872, 1880 y 1884, así como del Código de Procedimientos Civiles para el estado de Puebla de 1880, conocido como Código Béiztegui, en alusión al apellido del autor del proyecto respectivo. Estos códigos, a su vez, tuvieron la influencia determinante de las Leyes de Enjuiciamiento Civil españolas de 1855 y 1881. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 es el ordenamiento que ha recibido en mayor medida la tradición española, la cual ha transmitido a los códigos estatales que lo tomaron como modelo.

b) En segundo término, debe señalarse la familia integrada por los Códigos de Procedimientos Civiles de Guanajuato, de 1934, y de la Federación, de 1942, ambos resultado de sendos proyectos elaborados por el profesor Adolfo Maldonado. Estos ordenamientos inician la primera ruptura con la tradición española, basando su estructura y técnica en la doctrina italiana, particularmente en la de Carnelutti, en cuyo proyecto de Código de Procedimiento Civil de 1926 se inspiraron; y orientan el proceso civil, en mayor medida y con mejor técnica, hacia la oralidad y la publicitación.

Si se comparan el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 con los Códigos de Procedimientos Civiles del estado de Guanajuato de 1934 y de la Federación de 1942, puede advertirse claramente la mejor redacción, técnica legislativa y sistemática de estos últimos. Este hecho evidente puede ser confirmado si se toma en cuenta que en tanto que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 ha venido sufriendo casi cada año numerosas reformas, para tratar de superar sus deficiencias e imprecisiones, en cambio el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942 no ha sufrido prácticamente ninguna reforma desde que se promulgó, con la salvedad de la adición que se le hizo en 1988 de un libro cuarto denominado “De la cooperación procesal internacional”.

c) La tercera familia es la de los Códigos de Procedimientos Civiles que tomaron como modelo al anteproyecto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1948. Este anteproyecto fue elaborado por una comisión integrada por Ernesto Santos Galindo, quien fuera autor de la ponencia respectiva, Luis Rubio Siliceo y José Castillo Larrañaga. La comisión trabajó sobre la base de un estudio preliminar del Código distrital de 1932, que determinó las innovaciones más importantes que

debían introducirse. A pesar del poco tiempo durante el cual la comisión formuló el anteproyecto (de junio a agosto de 1948), éste resultó mejor estructurado y mucho más depurado que el Código de 1932.

A pesar de que el anteproyecto no fue ni siquiera sometido al conocimiento del órgano Legislativo del Distrito Federal, sí fue adoptado como Código por los estados de Sonora, Morelos, Zacatecas, Guerrero y Tabasco.

d) Por último, debe mencionarse la familia de los Códigos de Procedimientos Civiles de los estados de Tlaxcala y Puebla, ambos resultado de proyectos elaborados por José María Cajica. Estos Códigos recogen la tradición procesal civil mexicana y proponen soluciones interesantes para el enjuiciamiento civil.

Como señalé anteriormente, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 ha sufrido numerosas reformas, que han venido a modificar y aun a alterar la estructura que originalmente tuvo este ordenamiento. La doctrina procesal mexicana es acorde en señalar que el camino para superar las deficiencias técnicas del Código de 1932 ya no puede ser el de las reformas parciales, algunas de las cuales han venido a complicar su estructura original; ahora, se sostiene, es preciso emprender las tareas necesarias para elaborar un nuevo Código.

Por otro lado, el proceso mercantil continúa siendo regulado por el Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889, que ya cumplió su primer centenario. En este Código se dio acogida al principio dispositivo en su concepción no sólo tradicional, sino además con un alcance extremadamente individualista, relativamente explicable a fines del siglo XIX, bajo el predominio del liberalismo de entonces. En efecto, el artículo 1,051 estableció que el “procedimiento mercantil preferente a todos es el convencional”, de tal modo que el poder de disposición de las partes no se limitó sólo al inicio, impulso y fijación del objeto del proceso, ni a la posibilidad de llevar a cabo actos para disponer del derecho material controvertido, sino que fue mucho más allá: las partes pudieron convenir las reglas de procedimiento a las que deben ajustarse tanto ellas como el propio juzgador. Este último no sólo debe asumir un papel completamente pasivo en el proceso, sino que, además, queda sujeto a las reglas de procedimiento que las partes pueden llegar a convenir. Afortunadamente este supuesto no se da en modo alguno en la práctica, puesto que las partes no suelen llegar a establecer este procedimiento convencional.

Por otro lado, de acuerdo con el texto original del artículo 1,051, sólo a la falta de convenio entre las partes, se aplicarán las disposiciones del libro V del Código de Comercio, a las cuales se les da un carácter supletorio de la voluntad de las partes. Por último, conforme al texto original del artículo 1,051, a falta de convenio y de disposición del citado libro V, “se aplicará la ley de procedimientos local respectiva”. En un estudio muy acucioso y completo que sobre este tema llevó a cabo Alcalá-Zamora, llegó a la conclusión de que el libro V del Código de Comercio “no es más que una copia mutilada del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorio Federales de 1884”. Precisamente por ser una copia mutilada, el libro V requiere constantemente de la aplicación supletoria, pero el texto legal que se aplica de forma supletoria varía según la entidad federativa de que se trate. La posible razón por la que el legislador de 1889 optó por esta multiplicidad de textos supletorios quizá consistió en que en aquella fecha no existía todavía un Código Federal de Procedimientos Civiles, con vigencia en todo el territorio nacional, el cual no fue promulgado hasta 1897, con el nombre de Código de Procedimientos Federales, según hemos visto al inicio de este trabajo.

Casi un siglo después de la promulgación el Código de Comercio de 1889, y el artículo 1,051 al que nos hemos referido, el legislador llevó a cabo una extensa reforma al Código de Comercio, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1989, en la que ha dejado intacto el contenido del artículo 1,051, aunque lo ha distribuido entre dicho precepto y el artículo 1,054. Independientemente de los objetivos que hayan tenido los autores de la reforma, no se encuentra ninguna explicación para que, a fines del siglo XX, se ratifiquen, contra viento y marea, los excesos y los errores en que se había incurrido desde finales de siglo XIX.

Si bien se ha mantenido en vigor el Código de Comercio de 1889, particularmente su libro V referente a los procedimientos mercantiles, se le han sustraído varias materias, que se ha regulado por leyes especiales, entre las cuales destacan la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que regula algunos temas de las acciones derivadas de los títulos de crédito, y la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos de 1942, que regula el proceso de quiebra y el juicio de suspensión de pagos. Esta última ley es una de las más deficientes y complejas, la cual regula de forma muy inadecuada los juicios de quiebras y de suspensión de pa-

gos. Es una de las leyes mercantiles que requieren urgentemente una profunda revisión con la finalidad de regular de manera más precisa y equitativa este tipo de juicios, en los que debe buscarse el respeto a los derechos del quebrado o de la empresa en suspensión de pagos, pero también los derechos legítimos de los acreedores, los cuales actualmente se encuentran sujetos a procedimientos sumamente complicados que entorpecen enormemente su defensa en este tipo de juicios.

VIII. PROCESO DEL TRABAJO

El proceso laboral ha estado sujeto a las bases establecidas en el artículo 123 de la Constitución política y a las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y de 1969, todavía vigente. Esta última fue objeto de la reforma de 1979, que transformó sustancialmente el derecho procesal del trabajo, como “un derecho procesal de naturaleza social que ha superado una vez más la concepción individualista del derecho; un proceso que ya no quiere ser la contienda de las desigualdades por el triunfo del más fuerte y mejor armado sino, de conformidad con su esencia, el camino para la búsqueda apasionada de la justicia social”, para decirlo con las palabras de Mario de la Cueva.¹⁴

Quizá valdría la pena reflexionar sobre la conveniencia de superar la integración tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en las que los representantes del capital y del trabajo suelen asumir las posiciones de las partes, y en las que el que tiene el voto decisivo es el representante del gobierno, para buscar la creación de tribunales del trabajo, integrados sólo por magistrados con preparación jurídica, y que no pertenezcan al Poder Ejecutivo, sino al Poder Judicial. Esta solución podría propiciar la existencia de tribunales dentro de la organización del Poder Judicial, ya sea federal o de las entidades federativas, que quizá pudieran alcanzar un grado de imparcialidad adecuado para resolver los conflictos laborales.

Como es sabido, en 1960, el artículo 123 de la Constitución fue dividido en dos apartados, el apartado A, para regular las relaciones entre los trabajadores y los empleadores privados, entre el trabajo y el capital, y el apartado B, relativo a las relaciones entre los empleados públicos y los poderes federales. Se trató, en buena medida, de una división artificial,

¹⁴ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1981, t. II, pp. XVIII y XIX.

pues en ambos apartados se regula sustancialmente la misma relación de trabajo, que no resulta alterada por la naturaleza del empleador, sea público o sea privado. Pudiera resultar interesante analizar si es posible subsumir dentro del apartado A las relaciones entre los poderes federales y los empleados públicos, de modo que pudieran establecerse en la Ley Federal del Trabajo las modalidades específicas del trabajo de los empleados públicos. También resulta necesario revisar la integración, estructura y funciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual muestra en su funcionamiento una evidente dependencia de los poderes públicos, además de que, al tener su sede exclusivamente en la ciudad de México, la distancia que tienen que salvar los empleados públicos de estados lejanos a la capital se convierte en un verdadero obstáculo para el acceso a la justicia laboral.

IX. PROCESO AGRARIO

Como consecuencia de la Revolución mexicana, la Ley del 6 de enero de 1915 y posteriormente la reforma de 1934 al artículo 27 de la Constitución de 1917, otorgaron a los núcleos de población comunal o comunidades agrarias el derecho a que se les reconociera la propiedad comunal sobre las tierras, bosques y aguas, que de hecho o por derecho les pertenecieran, así como a que se les restituyeran dichos bienes cuando hubieran sido privados de ellos; a los núcleos de población que no hubiesen tenido propiedad comunal, y que careciesen de tierras, bosques y aguas y cumpliesen con determinados requisitos legales les otorgó el derecho a que se les dotaran de ejidos y a que les ampliaran estos ejidos.

El reconocimiento y la restitución de bienes comunales y la dotación y ampliación de ejidos constituyeron las acciones centrales de la reforma agraria mexicana que desde 1917 hasta 1991 se desarrollaron a través de procedimientos administrativos, que se iniciaban ante los gobiernos de las entidades federativas y que culminaban con resoluciones emitidas por el presidente de la República.

La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, por un lado, suprimió el derecho a la dotación y ampliación de ejidos, y, por el otro, transformó estos procedimientos que se seguían en forma de juicio en procesos de los que ahora conocen los tribunales agrarios, los cuales fueron creados por la misma reforma constitucional.

Las normas sustantivas y procesales conforme a las cuales deben resolverse los conflictos agrarios se encuentran en la Ley Agraria de 1992, salvo las referentes a los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población, titulación y restitución de bienes comunales en trámite al 6 de enero de 1992, las cuales se prevén en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. La organización y competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios se rigen por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1992.

X. PROCESO PENAL

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1931 y el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934 tienen en común que su contenido fundamental proviene del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1894, si bien, en el caso del Código Federal, esta influencia se recibe a través del Código Federal de Procedimientos Penales de 1908.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1894, a su vez se inspiró en la Ley de Jurados de 1891, el Código de Procedimientos Penales de 1880 y, sobre todo, en el proyecto de Código de Procedimientos Penales de 1872 elaborado por una comisión integrada por Manuel Dublán, José Linares, Luis Méndez, M. Siliceo y Pablo Macedo. Este dato revela que el contenido de los Códigos de Procedimientos Penales del Distrito Federal y de la Federación se remonta hacia mediados del siglo pasado. Ambos códigos han sido reformados constantemente, el del Distrito Federal, a partir de 1971, y el Federal, desde 1983.

El problema fundamental que debe afrontar la reforma del proceso penal consiste en establecer claramente un sistema penal acusatorio, en el que la función del Ministerio Público se reduzca a investigar los delitos, ejercer la acción penal y ofrecer y aportar las pruebas en el proceso para justificar su acusación; en el que la averiguación previa se limite a ser sólo una investigación y no un juicio previo al proceso penal, en el que se le ha convertido, y que todas las pruebas en las que se funde la sentencia se practiquen dentro del proceso penal, salvo las que sean urgentes o irrepetibles; en fin, que se establezca un sistema acusatorio en el que el juicio oral y público sea el centro de la actividad procesal y la base de la sentencia.

XI. PROCESO ADMINISTRATIVO

Con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se inició la ruptura con la tradición judicialista española y se dio pauta para el establecimiento de tribunales administrativos, con algunas características del modelo francés. El Tribunal Fiscal de la Federación, que fue creado por dicha ley, ha sido regulado sucesivamente por el Código Fiscal de la Federación de 1938, por el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966, por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, y, finalmente, por el Código Fiscal de la Federación de 1981 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, estos últimos en vigor actualmente.

Con base en la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual ha sido regulado por las leyes de 1971 y 1995. También se han establecido tribunales administrativos en los estados de Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Querétaro, Sonora, Veracruz y Yucatán.

XII. PROCESO CONSTITUCIONAL

Con fundamento en las bases establecidas en los artículos 103 y 107 de la Constitución política, se han expedido las leyes reglamentarias del juicio de amparo de 1919 y 1935, esta última todavía en vigor, si bien ha sido objeto de numerosas reformas. En la Ley de Amparo de 1935 se regulan los dos tipos de procedimientos que derivan de las bases establecidas en el artículo 107 de la Constitución: el juicio de amparo indirecto y el amparo directo. Nuestro juicio de garantías reclama una nueva ley que recoja los criterios de los tribunales federales, y que regule de forma sistemática las diversas funciones procesales que tiene esta institución para que se adecue a cada una de ellas.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 al artículo 105 de la Constitución, el 11 de mayo de 1995 se publicó la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad.

XIII. REFLEXIONES FINALES

En el espacio que me resta, sería imposible trazar un panorama de las orientaciones de la jurisprudencia y la doctrina. Por lo que se refiere a la primera, me limitaré a subrayar la gran importancia que ha venido adquiriendo aquélla en la interpretación de las leyes procesales no sólo de carácter federal, sino también de nivel local, como lo previó la reforma constitucional de 1967. Esta importancia se ha acrecentado, porque, al lado de la labor interpretativa del pleno y las salas de la Suprema Corte, se ha añadido, igualmente a partir de la reforma de 1967, la de los tribunales colegiados de circuito. También se han sumando a la formulación de jurisprudencia, en el ámbito en su competencia, los tribunales administrativos.

Sin duda, en el amplio periodo analizado, el número de autores que escriben sobre derecho procesal se ha incrementado considerablemente, tanto por lo que concierne a los temas generales, a la teoría general del proceso (convertida ya en asignatura obligatoria en la gran mayoría en Escuelas y Facultades de Derecho), como por lo que se refiere a cada una de las disciplinas procesales especiales.

No me propongo reproducir aquí las listas que suelen aparecer en algunas de las obras sobre la materia. Deseo destacar, sin embargo, la amplia y fecunda labor del gran procesalista español, don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, que renovó e impulsó a la investigación del derecho procesal y la enriqueció con valiosas aportaciones personales y con la difusión de la doctrina europea y el derecho comparado. En la misma línea, en rigor y orientación doctrinal, Fix-Zamudio ha podido lograr tanto la sistematización procesal del juicio de amparo como la vinculación de derecho procesal con los avances del derecho comparado.

Pero más que una evaluación del estado actual de la doctrina procesal, más que saber cómo se encuentra ésta, interesa determinar hacia dónde se orienta. En este sentido, es evidente que el estudio del derecho procesal debe vincularse con el análisis de los problemas de la organización judicial. Al lado de los estudios procesales, deben desarrollarse las investigaciones sobre la administración de justicia. Está claro que el conocimiento del proceso jurisdiccional resulta insuficiente si se descuida o se ignora el conjunto de órganos encargados de llevar a cabo la aplicación concreta de dicho proceso.

Pero es también evidente que el derecho procesal, si no quiere reducirse a la norma o a la forma, debe trascender los estrechos límites de la dogmática y de las abstractas construcciones características de una época afortunadamente en superación, para tratar de atender y resolver las necesidades sociales de una mejor y más efectiva justicia.

Por ello, aparte de recurrir a la metodología propia de la dogmática jurídica, el derecho procesal debe continuar enriqueciéndose con las contribuciones que brindan el análisis comparativo y la investigación sociológica, así como las demás ciencias sociales que permiten determinar y esclarecer las bases reales sobre las que funciona el proceso y en las que se desempeñan los órganos y personas encargados de su aplicación.