

EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL*

JOSÉ OVALLE FAVELA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El principio de la división de poderes.* III. *Las bases constitucionales del Poder Judicial federal.* IV. *La legislación orgánica.* V. *La competencia de los órganos del Poder Judicial federal.* a) *La Suprema Corte de Justicia de la Nación.* b) *Los tribunales colegiados de circuito.* c) *Los tribunales unitarios de circuito.* d) *Los juzgados de distrito.* e) *El Jurado Popular Federal.* VI. *Algunas reformas finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Para expresar nuestro homenaje a un jurista del valor, de la integridad y de la verticalidad de don Alberto Vázquez del Mercado, hemos considerado oportuno dedicarle este trabajo, en el que intentamos analizar el principio de la división de poderes en relación específicamente con el Poder Judicial federal.

Con este objeto examinamos, en el primer apartado, los orígenes históricos de tal principio, recurriendo al texto de la doctrina de Montesquieu, al contexto histórico en que ésta se produjo, a las diversas interpretaciones que se le han dado y, en fin, al alcance que actualmente se le atribuye. También aludimos a la regulación que tal principio ha tenido y tiene en el ordenamiento constitucional mexicano.

La segunda sección está destinada al análisis de las bases constitucionales del Poder Judicial federal. Hemos intentado exponer, en grandes líneas, la evolución que en este aspecto han tenido las constituciones mexicanas, así como el sentido de sus modificaciones.

En el tercer apartado procuramos proporcionar un breve panorama de las diversas leyes orgánicas que han reglamentado la organización, la integración y la competencia de los órganos del Poder Judicial federal. En la cuarta sección tratamos de exponer, en forma breve, la actual integración y competencia de tales órganos. Y, por último, en la quinta sección recogemos algunas de las reflexiones derivadas del presente trabajo.

* Entregado en febrero de 1981 para su publicación en el libro dedicado al homenaje a don Alberto Vázquez del Mercado.

II. EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Desde la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 29 de agosto de 1789, quedaron trazadas las dos porciones fundamentales que integrarían los textos del constitucionalismo liberal: la parte *dogmática*, concerniente a los derechos fundamentales de la persona, y la porción *orgánica*, referente a la organización de los poderes del Estado, sobre la base del principio, convertido en dogma, de la "división de poderes". El artículo xvi de dicha declaración prescribió: "Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada (parte dogmática) ni determinada la separación de poderes (parte orgánica), no tiene constitución."

A partir de esta prescripción categórica, la teoría de Montesquieu penetró en el constitucionalismo moderno y se convirtió, en más de un sentido, en un verdadero dogma que, desvinculado de las circunstancias histórico-políticas en que surgió, ha sido utilizado invariablemente para enjuiciar las normas constitucionales y las prácticas políticas de cualquier sistema, independientemente, también, de su propio desarrollo histórico.

De esta manera, González Pérez ha podido escribir que:

Así como la Teología acude a un dogma para explicar el misterio de Cristo, la Ciencia política liberal acuñó su dogma para explicar el misterio del Estado de Derecho. Dios es uno —nos dirá la Teología—, pero tres personas distintas. El Estrado es uno —nos dirá la Ciencia política—, pero tres poderes distintos. El principio de la división de poderes ocupa en la Ciencia política del liberalismo un papel análogo al que el dogma de la Santísima Trinidad desempeña en la Teología.¹

No es posible, tomando en cuenta el objeto principal de este trabajo y sus propias limitaciones, intentar una evaluación completa del principio de la división de poderes, a partir de su formulación teórica y con base, sobre todo, en sus resultados efectivos en los sistemas constitucionales, particularmente en el nuestro. Sin embargo, considerando que dicho principio ha sido acogido en nuestros textos constitucionales como una decisión política fundamental² y que es la base constitucional primordial de la que debe partir todo estudio del Poder Judicial federal, pensamos que es oportuno repasar, en sus líneas fundamentales, la teoría de Carlos de Secondat.

Sin duda, las ideas del barón de la Bréde y de Montesquieu, como ha ocurrido

¹ González Pérez, Jesús, "La justicia administrativa en México", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 4, 1972, p. 752.

² Cfr., Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, 4a. ed., México, 1980, pp. 194-217; De la Madrid Hurtado, Miguel, "La división de poderes en los estados de la Federación mexicana", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, p. 117.

en general con las ideas políticas y sociales. no fueron de su exclusiva creación, de su creación personal, original. Son ideas que se han venido forjando con el tiempo y en cuyo desarrollo han participado muchos pensadores: Aristóteles, Polibio, Cicerón, Marsilio de Padua, Bodino, Puffendorf, Bolingbroke y, sobre todo, Locke. Pero Montesquieu tuvo el mérito de expresarlas con precisión y brillantez, tratando de transmitir tanto lo que él creía que era la experiencia inglesa, como sus propias proposiciones personales, en el momento en que se hacía más clara la necesidad de luchar contra los excesos de la monarquía absoluta en Francia y en el que sus ideas pudieron servir de bandera a los revolucionarios franceses. Ya la influencia de la Revolución Francesa se encargaría de difundir las ideas de Montesquieu y de convertirlas en un dogma constitucional.

En cada Estado —expresaba Montesquieu— hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.³

Quedaron así trazadas las tres principales funciones del Estado moderno, de acuerdo al principio de la división de poderes. Una función estatal, la legislativa, destinada a la creación de normas generales, de leyes. Dos funciones estatales, la ejecutiva y la judicial, dedicadas a la aplicación de esas leyes; la ejecutiva referida a la política exterior y a la seguridad interior y la judicial a la aplicación de las penas y a la resolución de conflictos entre particulares.

Pero quizá el mayor empeño de Montesquieu no haya estado en deslindar con precisión estas tres funciones estatales, sino en evitar que se confundieran en un solo órgano:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próce-

³ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1971, p. 187.

res, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.⁴

Los textos de Montesquieu han tenido diversas interpretaciones. La interpretación tradicional, a la que Eisenmann denomina “jurídica”, ha pretendido que Montesquieu sostuvo la necesidad del principio de la separación de poderes entendido como una fórmula según la cual el poder del Estado debía dividirse en tres “poderes” u órganos independientes entre sí, los cuales tendrían que desarrollar, cada uno en forma separada, sin interferencias entre sí, sus propias y exclusivas atribuciones.⁵ Eisenmann se ha encargado de demostrar, en un estudio que ya es clásico,⁶ que este principio de la separación de poderes, así entendido, no fue sostenido nunca por Montesquieu en sus textos, ni podía haberlo hecho, a no ser que hubiese incurrido en una evidente contradicción lógica. Si se reconoce, en general, que una de las ideas fundamentales de Montesquieu era la limitación del poder por el poder mismo, el camino menos adecuado para lograr este objetivo hubiese sido el de establecer una separación de tres “poderes” con funciones propias, que no se interfiriesen entre sí:

Si se atribuyen a dos órganos funciones diferentes, es decir, si son facultados a tomar únicamente, en forma exclusiva, válida y definitivamente —con la condición de su regularidad— decisiones jurídicamente diferentes, no podrían, por hipótesis, limitarse mutuamente; no encontrándose dentro de un mismo plano, ¿cómo podrían manifestarse expresiones de voluntad equivalentes —e igualmente válidas— en sentido opuesto? Luego entonces, entre la idea de especialización funcional, a *fortiori* de separación funcional, y la idea de la limitación mutua, existe una incompatibilidad lógica absoluta.⁷

Más convincente resulta, sin duda, la interpretación que el propio Eisenmann formula de las ideas de Montesquieu. Para Eisenmann las proposiciones del filósofo francés no significan de ninguna manera que una misma autoridad —individuo o grupo— no deba participar más que de una sola función, tener atribuciones de una sola especie, no ser miembro de dos órganos u órganos de dos funciones, y que, por tanto, que los órganos de dos o las tres funciones no deban tener ningún elemento en común;

⁴ *Idem*, p. 188.

⁵ *Cfr.*, Pedraz Pensalva, Ernesto, “La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 4, 1976, p. 915.

⁶ Nos referimos a su trabajo “L’Esprit des Lois et la séparation des puovoirs”, publicado originalmente en *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1933; el cual, traducido al español por Alonso Gómez Robledo, ha sido publicado recientemente en *Anuario Jurídico* 2-1975, México, UNAM, 1977, pp. 429-450. Nuestras citas serán referidas a esta última publicación.

⁷ *Idem*, p. 437.

sino, en forma sencilla y mucho más modestamente, que es necesario que dos, cualesquiera que sean, de las tres funciones no estén reunidas íntegramente en las mismas manos; fórmula de no acumulación bastante más limitada, como se ve, que la primera; no postula la especialización o separación funcional de las diversas autoridades, sino simplemente la no identidad del órgano de las tres, o de las tres funciones.⁸

La lectura de la obra de Montesquieu parece confirmar que, en efecto, el pensador francés estaba más preocupado por encontrar una fórmula político-constitucional para evitar el abuso del poder, particularmente de las potestades ejecutiva y legislativa, a través de su no confusión íntegra en una sola persona o entidad, que de elaborar una fórmula apriorística de separación entre “poderes” formales del Estado. Esta preocupación la encontramos cuando el pensador francés escribía: “En Venecia, el *gran consejo*, legisla; el *pregadi* ejecuta, los *cuarenta* juzgan. Lo malo es que estos diferentes cuerpos los constituyen personas de una misma casta, de suerte que, en realidad, forman un solo poder”.⁹

De manera que para Montesquieu lo importante no era la separación orgánica de las funciones del Estado, sino la distribución mesurada de su poder entre las fuerzas sociales existentes. Por eso, Althusser ha escrito, interpretando a Montesquieu y siguiendo las orientaciones de Eisenmann, que la

verdadera moderación no es ni la estricta separación de poderes, ni la preocupación y el respeto *jurídicos* a la legalidad. . . la *moderación* es algo enteramente distinto: no es el simple respeto a la legalidad sino el equilibrio de los poderes, es decir, el *reparto de los poderes entre las potencias*, y la limitación o moderación de las pretensiones de una *potencia* por el *poder* de las otras. La famosa *separación de poderes* es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el “pueblo”.¹⁰

Al descartar al judicial por no ser realmente un poder o por ser un poder “casi nulo” en el pensamiento de Montesquieu, Althusser señala que en esta distribución del poder, la función ejecutiva le correspondía al rey y la legislativa a la nobleza (cámara alta) y al “pueblo” (cámara baja).

Y aquí es donde Eisenmann demuestra de forma convincente —considera Althusser— que el verdadero objeto de Montesquieu es precisamente la *combi-*

⁸ *Idem*, pp. 438-439. En México, De la Madrid Hurtado sostiene: “La exigencia irreductible de Montesquieu es evitar que los tres poderes del Estado se encuentren concentrados en un solo órgano; su condena va en contra de la confusión de poderes, de la reunión de ellos en una sola persona o corporación”, *op. cit. supra*, nota 2, p. 96.

⁹ Montesquieu, *op. cit. supra*, nota 3, p. 189.

¹⁰ *Cfr.*, Althusser, Louis, *Montesquieu: la política y la historia*, trad. de María Ester Benítez, 2a. ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1974, p. 123.

nación, el *enlace* de esas tres potencias. Y que se trata ante todo un problema *político* de relación de fuerzas, en vez de un problema *jurídico* que concierne a la definición de la legalidad y sus esferas.¹¹

A partir de la determinación de cuáles eran las injerencias y combinaciones entre potencias que Montesquieu consideraba absolutamente excluidas, Althusser llega a la conclusión de que era la nobleza la clase que obtendría más ventajas con el proyecto de combinación de fuerzas que proponía el pensador francés:

En tanto que clase, se convierte directamente en una fuerza *política* reconocida en la cámara alta; y también, tanto por la cláusula que excluye del poder real el ejercicio del juicio, como por la que reserva este poder a la cámara alta cuando se trata de nobles, se convierte en una clase cuyo futuro personal, posición social, privilegios y distinciones quedan garantizados contra las empresas del rey y del pueblo. De tal suerte que los nobles estarán al abrigo del rey y del pueblo en su vida, en sus familias y en sus bienes. No se podrían asegurar mejor las condiciones de perennidad de una clase decadente a quien la historia arrancaba y disputaba ya sus viejas prerrogativas.¹²

Como contrapartida a esta ventaja en favor de la nobleza, ésta ofrecería, a su vez, una seguridad al rey:

La seguridad de que el monarca será protegido por la *muralla social y política de la nobleza* contra las revoluciones populares. La seguridad de que no se encontrará en la situación de un déspota abandonado, solo, frente al pueblo y sus pasiones. Si el rey quiere aprender bien la lección del despotismo, comprenderá que *su futuro bien vale una nobleza*.¹³

Planteadas así las principales interpretaciones sobre el principio de la división de poderes, conviene considerar la posición que Montesquieu asignaba al judicial. Es interesante advertir que el pensador francés consideraba que la administración de la justicia no debía estar a cargo, de manera permanente, de personal profesional, sino en manos de personas provenientes del pueblo y designadas alternativa y periódicamente. De esta manera, el poder judicial no correspondería a una fuerza o clase social determinada y no sería un poder, o al menos, un poder político, en el sentido de los otros dos:

El poder judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad.

De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hom-

¹¹ *Idem*, p. 122.

¹² *Idem*, p. 126.

¹³ *Idem*, pp. 126-127.

bres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por así decirlo, invisible y nulo. No se tienen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura, no a los magistrados.¹⁴

Es claro que al opinar así Montesquieu no describía objetivamente la experiencia inglesa, en la que la intervención judicial fue decisiva para la formación de la monarquía constitucional;¹⁵ el autor francés, sin tomar en cuenta esta experiencia, formulaba proposiciones personales. Por otro lado, la evolución de los poderes judiciales de los países del mundo occidental se ha orientado, cada vez más, hacia la profesionalización y la inamovilidad de los jueces, es decir, en el sentido exactamente opuesto al sugerido por Montesquieu.¹⁶

Es muy conocida también la opinión de Carlos de Secondat sobre el papel de los jueces al aplicar la ley: "los jueces de la nación, como es sabido —afirmaba—, no son ni más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma".¹⁷

Este es uno de los textos que dieron pauta al predominio de las ideologías dogmáticas que exacerbaron el valor de la legislación y el papel del legislador en el sistema jurídico —y aún en el sistema social en general— y que, como contrapartida, redujeron el significado de la sentencia judicial a un mero silogismo lógico y la función del juzgador a la aplicación mecánica y simple de la ley. La escuela de la exégesis encontró aquí uno de sus más recurridos apoyos ideológicos. Pero también en este terreno, la misma realidad de los tribunales y la doctrina —aún la de signo positivista— se han encargado de rectificar las apreciaciones del barón de Montesquieu.¹⁸

En general, la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha recibido severas críticas, la mayor parte de las cuales toman como punto de partida la interpretación tradicional o "jurídica", como la denomina Eisenmann, a la cual nos hemos referido líneas arriba. Así, entre otras cosas, se ha señalado que el poder del Estado es, en realidad, indivisible, y que lo que se divide, por tanto, no es el poder sino las funciones; que las condiciones de vida política exigen más una colaboración de los órganos del Estado que una rígida separación; que el esquema de la separación tajante y rígida de funciones y poderes ha sido imposible de realizarse en la práctica; que el equilibrio de poderes siempre ha cedido, en el terreno de los hechos, ante el predominio de uno de ellos, etcétera.¹⁹

¹⁴ Montesquieu, *op. cit. supra*, nota 3, p. 189.

¹⁵ *Cfr.*, Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, especialmente pp. 150-154.

¹⁶ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de los jueces", en *Towards a justice with human face*, Antwerpen, Bélgica, Deventer, Holanda, 1978, pp. 409-458.

¹⁷ Montesquieu, *op. cit. supra*, nota 3, p. 194.

¹⁸ *Cfr.*, nuestro trabajo "Sistema jurídico y políticos, proceso y sociedad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 33, septiembre-diciembre de 1978, pp. 353-366.

¹⁹ *Cfr.*, Carpizo, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 199-200 y De la Madrid, *op. cit., supra*, nota 2, pp. 120-124.

Estas críticas parecen fundadas, sobre todo si se acepta como válida la interpretación tradicional de la teoría de la separación de poderes. Pero si se penetra nuevamente en los textos de *El espíritu de las leyes*, como en alguna medida hemos intentado hacerlo, es posible advertir que la interpretación tradicional no parece coincidir enteramente con las ideas y las proposiciones de Montesquieu. La crítica a la interpretación "política", muy pocas veces intentada, tiene que formularse, necesariamente, desde posiciones políticas determinadas y considerando las circunstancias históricas bajo las cuales Carlos de Secondant formuló sus proposiciones.²⁰

Con todo, pese a las críticas formuladas y admitidas, la división de poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos de los países occidentales. Así, Biscaretti di Ruffia señala como una característica principal de los estados de democracia clásica u occidental, la *pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de la división de poderes*, a diferencia de los estados socialistas, en los que la pluralidad y división de poderes han sido "sustituidas por una serie de órganos colegiados de elección popular directa (*los soviet*), representantes de la colectividad en forma cada vez más amplia y con atribuciones proporcionalmente siempre más relevantes...", y a diferencia, también, de los Estados autoritarios —el fascista italiano y el nazi alemán—, en los que "se adoptó el *principio opuesto de la concentración de todas las funciones públicas, esenciales en el jefe*, el cual terminó por presentarse, en las etapas más evolucionadas de esta 'forma de Estado', simultáneamente como en el Jefe del Estado, del Gobierno y del partido único..."²¹

Pero es claro que la aceptación del principio de la división de poderes no ha implicado, como es lógico, la aplicación puntual de la teoría de Montesquieu en ninguna de sus interpretaciones. Su teoría, acogida en principio por los revolucionarios franceses y por los constituyentes norteamericanos, se transformó en fórmula para el constitucionalismo liberal y adquirió, como tal, el carácter de un dogma. Pero la fórmula, convertida en dogma en cuanto a su aceptación formal en los textos constitucionales de los estados occidentales, ha tenido muy diversos desarrollos e interpretaciones, según las circunstancias concretas de cada país.

Hay, con todo, un cierto consenso para reconocer que lo importante del principio de la división de poderes, es la idea subyacente del control del poder por la distribución y coordinación de las funciones del mismo poder. Así, Mario de la Cueva ha escrito que:

²⁰ Cfr., Carrino, Agostino, "Una crítica marxista alla 'divisione dei poteri'", en *Rivista Internazionale de Filosofia del Diritto*, núm. 4, octubre-diciembre de 1977, pp. 904-921.

²¹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 5a. ed., Milán, Giuffrè, 1980, pp. 66, 77 y 89.

En los renglones de *El espíritu de las leyes* late un principio hermoso que se ha puesto de relieve muchas veces: la garantía mejor, si no la única, de que el poder no podrá cometer abusos, consiste en que *el poder detenga al poder*, función que corresponde exactamente a la idea de la separación de los poderes; o expresado con otras palabras, que ya son clásicas entre los expositores: la doctrina de Montesquieu conduce a un sistema de *frenos y contrafrenos*, de *pesos y contrapesos* en las actividades de cada uno de los poderes.²²

En el mismo sentido, Tena Ramírez expresa:

Más que la separación concreta de poderes que propuso Montesquieu, es el principio de su doctrina lo que importa salvar. Que por la naturaleza misma de las cosas el poder limite al poder, es la fórmula sencilla y genial que admite aplicarse por igual al mecanismo ideado por el pensador francés que a cualquier otro que invente el hombre, en su anhelo nunca cumplidamente satisfecho de impedir el abuso del poder. Pienso por eso que el principio de Montesquieu tiene que seguir señoreando cualquier constitución pública, que no se resuelva en dictadura.²³

En similar posición, aunque menos enfático, De la Madrid Hurtado reconoce que:

La idea matriz de la división de poderes, o sea la dispersión de la actividad del Estado en varios órganos corresponsables y coordinados, como elemento de equilibrio y autocontrol del ejercicio del poder político que asegura un poder lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, en obsequio de la libertad de los hombres, sigue teniendo amplísimas perspectivas.²⁴

En fin, Fix-Zamudio, después de reconocer que el principio clásico de la separación de las funciones ya ha sido superado, apunta que su alcance actual "debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y la autonomía de los organismos que las realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros, aunque teóricamente conserve su independencia".²⁵

En todo caso, conviene tener presente el carácter histórico y político de este principio, el sentido que tuvo cuando surgió como base del constitucionalismo moderno, sus adaptaciones y su significado actual. No es posible abstraer las ideas políticas y sociales del contexto histórico en que surgieron, ni desconocer

²² De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975, p. 98.

²³ Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la división de poderes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 35 y 36, julio-diciembre de 1947, p. 123.

²⁴ De la Madrid, *op. cit. supra*, nota 2, p. 124

²⁵ Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 64.

que, en todo caso, aquéllas tienen una función histórica. Pretender convertirlas en dogmas jurídicos de inalterada vigencia y alcance, es ignorar su origen y su función.

En el análisis de este principio debe tenerse en cuenta, además, la presencia de otros factores y grupos sociales, que, al lado de los órganos del poder formal, también influyen y presionan sobre las orientaciones de éste.

Es claro, con todo, que el principio de la división de poderes tiene en la época actual un evidente significado democrático y antiautoritario: evitar la concentración del poder en un solo individuo, grupo o clase social o en un solo órgano del Estado.

El principio de la división de poderes ha sido acogido formalmente por las constituciones mexicanas, desde la de Apatzingán de 1814²⁶ hasta la vigente de 1917;²⁷ aunque ha sido diversa la posición de cada uno de los "poderes" en cada una de ellas. Desde el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, quedaría trazado el contenido de la adopción formal del principio de la división de poderes: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una sola corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Similar fórmula reiteró el artículo 50 de la Constitución del 5 de febrero de 1857: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo". En este último texto constitucional, el principio de la separación de poderes había llevado a los constituyentes a tratar de separar las funciones legislativa y ejecutiva, y de otorgar un cierto predominio a la primera, consagrando una fórmula intermedia entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo.²⁸

Sin embargo, el desarrollo del sistema político mexicano impuso, primero, la reducción de la prevalencia del órgano legislativo, a través de las reformas constitucionales promulgadas el 13 de noviembre de 1874 por el presidente Lerdo de Tejada y, posteriormente, el predominio absoluto, al margen incluso del texto constitucional, del ejecutivo, en época del porfiriato.²⁹ Este predominio tuvo una de sus más frecuentes expresiones, entre otras, en el uso reiterado de "facultades extraordinarias" para legislar por parte del ejecutivo, aún fuera de los supuestos previstos en forma exclusiva por el artículo 29 constitucional para los casos de

²⁶ *Cfr.*, De la Madrid, *op. cit. supra*, nota 8, pp. 93-114.

²⁷ *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 25; y Manzanilla Schaffer, Víctor, "La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 359-376.

²⁸ *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 25, p. 40.

²⁹ *Idem*, p. 42.

“suspensión de garantías”. El Poder Judicial federal legitimó, invariablemente, este uso de “facultades extraordinarias” al margen de la Constitución de 1857³⁰

Por eso es explicable que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 se manifestara claramente el propósito de eliminar ese uso indebido de facultades legislativas “extraordinarias” por parte del Ejecutivo. La redacción original del artículo 49, proveniente de la del 50 de la Constitución de 1857, fue la siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, *salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.*

Sin embargo, a pesar del significado claro del texto del artículo 49, el Ejecutivo federal volvió a hacer uso de esas facultades fuera de los supuestos previstos en el artículo 29, contando con la autorización del Congreso e, incluso, con la legitimación de la Suprema Corte de Justicia, la cual, no obstante el texto constitucional, consideró que no era contrario a la Constitución el uso de tales facultades, aun fuera de los casos autorizados por el artículo 29.³¹

Esta práctica, evidentemente contraria al significado del artículo 49 y al principio de la división de poderes adoptado por la Constitución, motivó al presidente Cárdenas a enviar una iniciativa de reforma constitucional al Congreso para indicar, en forma todavía más clara y categórica, que el Ejecutivo no debía hacer uso de las facultades legislativas extraordinarias sino exclusivamente en los casos previstos por el artículo 29. Una vez aprobada la reforma al artículo 49 constitucional y publicada el 12 de agosto de 1938, tal precepto quedó adicionado con la siguiente frase: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Por último, a iniciativa del presidente Alemán, el citado artículo 49 fue reformado de nueva cuenta para establecer una excepción más a la regla de que el Poder Legislativo no debe depositarse en un solo individuo, añadiendo al supuesto de la suspensión de garantías, el concerniente a la modificación o supresión de las tarifas de exportación e importación y el control del comercio exterior, autorizados por el artículo 131, adicionado con motivo de la misma reforma constitucional, la cual fue promulgada el 30 de diciembre de 1950.

De este modo, el segundo párrafo del artículo 49 vino a quedar, en virtud de esta última reforma, con la redacción siguiente:

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de faculta-

³⁰ *Idem*, pp. 43-44.

³¹ *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 25, p. 73.

des extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, *salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131*, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La defectuosa redacción pudo ser salvada si las excepciones a la regla se hubiesen expresado en la misma frase, evitando repetir dos reglas generales, a las cuales se señalan excepciones distintas por separado.

No obstante la consagración formal del principio tradicional de la división de poderes —ajeno, como hemos visto, al pensamiento de Montesquieu—, la propia Constitución se ha alejado, en alguna medida, de la rigidez de dicho principio.

Por una parte, la función jurisdiccional en materia laboral fue atribuida por la fracción xx del artículo 123 de la Constitución de 1917 a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos que se encuentran ubicados fuera de la organización judicial formal y dentro del Poder Ejecutivo, ya sea federal —en el caso de la Junta Federal— o ya sea de los estados o del Distrito —en el caso de las Juntas Locales—. En virtud del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del 5 de noviembre de 1938, se estableció el Tribunal Federal de Arbitraje para dirimir los conflictos laborales entre los empleados públicos y las dependencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo; Tribunal que fue constitucionalizado con la reforma del 21 de octubre de 1960 que adicionó al artículo 123, el apartado B, cuya fracción ii reguló a aquél como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, también fuera del Poder Judicial federal y dentro del Poder Ejecutivo federal, siguiendo la interpretación francesa del principio de la división de poderes, según la cual dicho principio impide al Poder Judicial interferir, así sea juzgando, en los asuntos propios del Poder Ejecutivo; interpretación diversa de la inglesa, conforme a la cual dicho principio indica que el Poder Ejecutivo no debe juzgar en ningún caso, ni aun tratándose de enjuiciar actos administrativos, por lo que el proceso sobre éstos debe ser la competencia también del Poder Judicial.³²

El debate sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación concluyó, el menos desde el punto de vista de la interpretación de las normas constitucionales vigentes, con la reforma constitucional del 16 de noviembre de 1946, que adicionó un párrafo a la fracción i del artículo 104 constitucional. Este párrafo facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos contra las sentencias “de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía

³² Cfr., Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*. (2a. ed. de *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*), México, Ed. Porrúa, 1973, p. 144.

para dictar sus fallos". Posteriormente, el 19 de junio de 1967 fue reformada nuevamente la citada fracción I del artículo 104, para establecer claramente que:

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con el mismo fundamento constitucional fue promulgada, el 26 de febrero de 1971, la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Este Tribunal fue instituido, tomando en cuenta la experiencia y los lineamientos del Tribunal Fiscal de la Federación, para que resolviera, como tribunal administrativo de jurisdicción delegada, las controversias administrativas que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los conflictos sobre la validez de los actos fiscales, cuyo conocimiento correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación. Esta excepción fue suprimida en virtud de las reformas del 27 de diciembre de 1978 (DOF de 3-I-1979) a la citada Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.³³

De este modo, pues, la propia Constitución ha encomendado la jurisdicción sobre conflictos laborales y controversias administrativas, a órganos ubicados fuera del Poder Judicial y dentro, aunque con autonomía, del Poder Ejecutivo.

Por esta y otras razones, ha podido afirmar Manzanilla Schaffer que la Constitución de 1917 "atribuye facultades a un determinado poder que son propias de otro, dando por resultado que la teoría de la separación de poderes, a pesar de que en principio está contenida en nuestra Carta Magna, no se observa en forma rígida".³⁴

Por su parte, Fix-Zamudio estima que actualmente no es tan importante

que cada uno de los tres cuerpos del gobierno ejercite fundamentalmente las funciones que le dan su calificativo, y que sólo como una excepción pueda ejercitar las correspondientes a los otros dos, pues lo que debe importarnos ahora es la *autonomía* de la función, independiente del departamento del poder a que se atribuyan.

Por esto considera el autor citado que:

El problema no radica en determinar si los tribunales administrativos deben formar parte, o no, del departamento ejecutivo, sino si están dotados de la

³³ Cfr., nuestra reseña sobre tales reformas en el núm. 26, enero-abril de 1979, de la *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, UNAM, pp. 181-191.

³⁴ Manzanilla Schaffer, *op. cit. supra*, nota 27, p. 373.

debida imparcialidad para dictar sus fallos, con independencia de si estos últimos pueden ser revisados posteriormente por las autoridades judiciales.³⁵

III. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

En el Acta de Reforma del 31 de enero de 1824 se preveía el establecimiento de la Corte Suprema de Justicia y de tribunales estatales (artículo 18). El decreto del Congreso del 27 de agosto de 1824 estableció los órganos del Poder Judicial federal: la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.³⁶ Posteriormente, la Constitución del 4 de octubre de 1824, recogiendo las disposiciones de dicho decreto, reguló los mismos órganos, los cuales siguen integrando el Poder Judicial federal. Con la reforma promulgada el 30 de diciembre de 1950 a la Constitución de 1917, se añadieron los tribunales colegiados de circuito, al lado de los unitarios.

No es posible desconocer la influencia que tuvo el derecho norteamericano —tanto la Constitución de 1787 como la ley orgánica de 1789— en la organización judicial federal mexicana,³⁷ aunque quizá dicha influencia no haya ido más allá de los nombres de nuestros tribunales federales, los cuales, por otra parte, recogieron en mayor medida la experiencia de la organización judicial colonial,³⁸ y tuvieron que enfrentar una realidad histórica muy diferente de la de los tribunales federales norteamericanos.

Las disposiciones de la Constitución de 1824 fueron reglamentadas por la ley del 14 de febrero de 1826.³⁹ En términos generales, se atribuía a la Corte Suprema el conocimiento de las controversias entre los estados, los conflictos sobre contratos celebrados por el gobierno federal, las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados y entre tribunales estatales, así como de los juicios penales previstos en la Constitución contra el presidente de la República,

³⁵ Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 25, p. 73.

³⁶ *Cfr.*, Pallares, Jacinto, *El poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, p. 496; González Bustamante, Juan José, "La justicia federal, su creación y funcionamiento. De la centralización a la descentralización", en *El Foro*, México, núm. 10, abril-junio de 1968, p. 39; Parada Gay, Francisco, *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Imprenta Murguía, 1957, p. 5.

³⁷ *Cfr.*, Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, pp. 15 y 16.

³⁸ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "México: el organismo judicial (1950-1975)", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina 1950-1957*, México, UNAM, 1978, p. 8; Arrieta Silva, Enrique, "Breves consideraciones sobre la organización judicial mexicana durante la época de la colonia", en *Revista de la Escuela de Derecho de Durango*, núm. 2, julio-diciembre de 1975, pp. 53-100.

³⁹ *Cfr.*, Dublán Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. I, pp. 772-776.

los diputados y senadores, los gobernadores y los secretarios de despacho (artículo 137 de la Constitución de 1824).

Por decreto del 23 de mayo de 1826 se le otorgaron a la Corte Suprema las atribuciones que la ley del 9 de octubre de 1812 asignaba a las audiencias, en lo que concernía al Distrito y territorios federales,⁴⁰ por lo que la Corte Suprema vino a desempeñar las funciones de la audiencia de la ciudad de México en las mencionadas circunscripciones territoriales, hasta la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, ocurrida en virtud de la Ley de Administración de Justicia de 22 de noviembre de 1855.⁴¹

Los fenómenos políticos del país afectaron también a la Corte Suprema y al establecerse el centralismo en la Constitución de 1836, sus atribuciones fueron incrementadas en detrimento de las de los tribunales superiores de los estados, convertidos entonces en tribunales de los departamentos. Restablecido el sistema federal, el decreto de 2 de septiembre de 1846 ordenó que se devolvieran a los tribunales de los estados, los asuntos que le correspondían conforme a la Constitución de 1824. Al regreso de Santa Anna, la ley de 16 de septiembre de 1853 cambió el nombre a la Corte Suprema por el de Tribunal Supremo; pero, posteriormente, la ley de 23 de noviembre de 1855 le devolvió su nombre original.⁴²

A los juzgados de distrito se les atribuía competencia para conocer, en única instancia, de los juicios civiles en los que estuviera interesada la Federación, cuando la cuantía no excediera de quinientos pesos, y en primera instancia, de las "causas del almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules..." (artículo 143 en relación al 142 de la Constitución de 1824). A los tribunales de circuito se les atribuía competencia sobre estos últimos asuntos, en segunda instancia, y sobre los juicios civiles en los cuales estuviera interesada la Federación, cuando su interés económico excediera de quinientos pesos (artículo 142).

También la existencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito fue muy accidentada, durante la primera mitad del siglo pasado. Después de haber sido establecidos en la Constitución de 1824, fueron suprimidos el 18 de octubre de 1841, a consecuencia del régimen centralista pero después, fueron restablecidos por el decreto del 2 de septiembre de 1846 en uno de los tantos retornos de Santa Anna, fueron suprimidos, de nueva cuenta, el 19 de septiembre

⁴⁰ Cfr., Fix-Zamudio, *op. y loc. cit. supra*, nota 38; y Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (La formación de los poderes en 1824)*, México, UNAM, 1978, pp. 291-292.

⁴¹ Cfr., Bremauntz, Alberto, "Antecedentes del proyecto de Ley Orgánica y puntos de vista generales", en *Anales de Jurisprudencia*, año XIX, tomo LXXVIII, julio-agosto-septiembre de 1953, p. 10.

⁴² Cfr., Pallares, *op. cit. supra*, nota 37, p. 497.

de 1853, hasta que la ley del 23 de noviembre de 1855 los puso nuevamente en funciones.⁴³

Es interesante destacar que, introducido el juicio de amparo a nivel nacional con el acta de reformas del 22 de mayo de 1847, la primera sentencia de amparo fue dictada por el juez de distrito de San Luis Potosí, el 13 de agosto de 1849, el cual consideró suficiente como fundamento jurídico para conocer y resolver el amparo, el artículo 25 de la citada acta de reformas, sin que impidiese su valiosa y oportuna actuación la falta de una ley reglamentaria. Dicho juez concedió el amparo de la justicia federal a una persona a quien el gobernador del Estado pretendía desterrar arbitrariamente, por motivos políticos, del territorio del Estado.⁴⁴

La Constitución del 5 de febrero de 1857 reguló los mismos órganos del Poder Judicial federal, con la variante de que invirtió el nombre del máximo tribunal federal, al cual denominó Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombre que conserva en nuestros días. El artículo 97 enumeró los asuntos de la competencia de los tribunales federales, en general: 1) las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales; 2) las que versen sobre derecho marítimo; 3) aquellas en las que la Federación fuese parte; 4) las que se susciten entre estados; 5) las concernientes a los agentes diplomáticos o consulares, y 6) las suscitadas a consecuencia de tratados internacionales.

Las controversias entre estados y las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados y entre éstos, eran atribuidas directamente a la Suprema Corte de Justicia (artículos 98 y 99). En los demás casos, la Suprema Corte intervenía como tribunal de apelación o de última instancia, según los grados establecidos en las leyes orgánicas.

Establecidas las bases de juicio de amparo en el artículo 102, el artículo 101 enunciaba la competencia de los tribunales federales en esta materia, en idénticos términos a como lo hace el artículo 103 de la Constitución de 1917. La doctrina solía denominar a la competencia en materia de amparo como "extraordinaria" y a la otra competencia, la prevista en el artículo 97, "ordinaria".⁴⁵ En rigor, esta clasificación no deja de ser muy relativa, pues el desarrollo del juicio de amparo desde el siglo pasado, ha hecho que sea éste el que ocupe las labores de los tribunales federales en mucho mayor medida que todos los demás asuntos.⁴⁶ Si se tomara como criterio de clasificación la frecuencia o el número de los asuntos, o la clase de asuntos de los que los tribunales federales conocen normalmente, habría que invertir los términos, pues la llamada competencia "ordinaria" es

⁴³ *Idem*, p. 495; González Bustamante, *op. cit. supra*, nota 36, p. 44.

⁴⁴ El texto completo de la sentencia se puede consultar en Cabrera, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 31-32, nota 46.

⁴⁵ *Idem*, pp. 35 y 36.

⁴⁶ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, p. 85.

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

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

Si bien la Suprema Corte de Justicia tuvo, en un principio —particularmente durante los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada—, una participación valiosa en el equilibrio de los poderes, la tendencia posterior estuvo marcada por su marginación del juego político y su sometimiento al Ejecutivo, sobre todo durante el porfiriato.⁴⁷ Así, desde la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 105 de la Constitución, la Corte dejó de tener atribuciones de jurado de sentencia, las cuales fueron trasladadas a la Cámara de Senadores, introducida en la Constitución en la misma fecha. El 3 de octubre de 1882 se promulgó la reforma al artículo 79, para retirar la suplencia del presidente de la República al presidente de la Corte y atribuírsela al presidente del Senado. Y aunque formalmente haya subsistido el sistema de elección indirecta en favor de los ministros, fue la voluntad del presidente de la República la que, dadas las circunstancias de la época, decidió, en definitiva, sobre el nombramiento de aquéllos.

A partir de la primera sentencia de amparo que declaró inconstitucional el artículo 80. de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía expresamente la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, se incrementó en forma considerable el número de amparos promovidos ante la Corte y se inició el proceso de centralización de la administración de justicia, al admitirse la posibilidad de que cualquier sentencia definitiva pronunciada por los tribunales estatales o federales pudiera ser revisada, a través del amparo, por la Suprema Corte.⁴⁸ De este modo, todos los asuntos de la competencia de los tribunales locales pudieron ser sometidos a la revisión del máximo tribunal federal. Desde entonces, también, empezó a advertirse uno de los problemas que más ha afectado a los tribunales federales, como es el del rezago.⁴⁹

En la Constitución del 5 de febrero de 1917 se pretendió otorgar al Poder Judicial federal mayor autonomía respecto del Ejecutivo. Así, se estableció que los once ministros de la Corte, la cual funcionaba sólo en pleno, debían ser elec-

⁴⁷ Cfr., Cabrera, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 49-56.

⁴⁸ Cfr., Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 38, p. 9.

⁴⁹ Cabrera, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 55-56; González Bustamante, *op. cit. supra*, nota 36, pp. 45-46.

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

Otras innovaciones que introdujo la Constitución de 1917 fueron las audiencias públicas de la Corte (artículo 94), la exigencia del título de “abogado” para poder ser electo ministro de la Corte (artículo 95, fracción III), la aceptación expresa del amparo judicial (artículo 107, fracciones II a VIII) y la regulación de la responsabilidad de la autoridad demandada para cuando desobedezca las sentencias de amparo (artículo 107, fracción X).

En el curso de la vigencia de la Constitución de 1917, numerosas disposiciones concernientes al Poder Judicial federal han sido reformadas.⁵⁰

Algunas de dichas reformas afectaron la *estructura* del Poder Judicial. Así, con la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 se dividió la Suprema Corte de Justicia en tres salas, de cinco ministros cada una, en función de la materia de su competencia; por tanto, el número de ministros se elevó de once a dieciséis. La reforma constitucional publicada el 15 de diciembre de 1934 introdujo la Cuarta Sala, por lo que aumentó el número de ministros a veintiuno. Y, por último, la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1950 introdujo cinco ministros supernumerarios, por lo que el número de ministros, incluyendo a los supernumerarios, quedó en veintiséis.

Por otro lado, la citada reforma publicada el 20 de agosto de 1928 modificó también el artículo 96 para atribuir al presidente de la República el nombramiento (que debe perfeccionarse con la aprobación del Senado) de los ministros de la Corte, con lo cual se contradujo cabalmente el consenso que había predominado en el Congreso Constituyente de 1916-1917 de conferirle mayor autonomía al Poder Judicial y de no atribuir el nombramiento de los ministros al

⁵⁰ Las principales disposiciones sobre el Poder Judicial federal se encuentran en el capítulo IV del título tercero (artículos 94-107). Otros artículos, sin embargo, se ocupan también del Poder Judicial federal, y entre ellos podemos citar los siguientes: 27, fracción VII, segundo y tercer párrafo; 49; 60, párrafos tercero, cuarto y quinto; 108, primer párrafo; 111, párrafos sexto y séptimo; 123, apartado B, fracción XII, segundo párrafo, y 127.

presidente de la República.⁵¹ Con la misma reforma constitucional se añadió el párrafo sexto al artículo 111, 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 Corte, de los magistrados de la Corte, de los jueces de distrito y de los juzgadores comunes del Distrito Federal y territorios. Esta atribución otorgada al presidente de la República ha sido muy criticada por la doctrina.⁵² Es claro que estas dos reformas que pusieron en manos prácticamente del presidente de la República el nombramiento de los ministros y su destitución por “mala conducta”, contradicen la pretensión de darle autonomía al Poder Judicial, así como el sentido actual del principio de la división de poderes.

El 21 de septiembre de 1944 se publicó la adición de un nuevo párrafo al artículo 111, que establece que el presidente de la República, antes de pedir la destitución de un funcionario judicial, “oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”.

El nombramiento de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito sigue estando en manos de la Suprema Corte de Justicia, en los mismos términos como estaba previsto desde 1917 (artículo 97).

También la *inamovilidad* se vio afectada por las reformas constitucionales. La reforma del 11 de diciembre de 1934 estableció que los integrantes del Poder Judicial durarían en su cargo seis años; pero la reforma publicada el 21 de septiembre de 1944 restableció la inamovilidad indefinida. La reforma constitucional del 30 de diciembre de 1950 la conservó, con la modalidad de que los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían primero un periodo de cuatro años y en caso de que fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, serían considerados inamovibles.⁵³

Las dos reformas constitucionales de mayor importancia para el Poder Judicial federal quizá sean las promulgadas el 30 de diciembre de 1950 y el 19 de junio de 1967.

En virtud de la reforma constitucional de 1950, que tuvo como antecedente el anteproyecto elaborado por la Suprema Corte en 1945, se crearon los tribunales colegiados de circuito, con competencia en amparo, y con la finalidad de auxiliar las tareas de la Corte, para eliminar el rezago; se nombraron ministros supernumerarios para integrar la Sala Auxiliar, que funcionó hasta 1955, con el objeto también de eliminar el rezago; se introdujo el sobreesimiento por inactividad procesal, en las materias civil y administrativa y, en fin, se dio fundamento constitucional a la jurisprudencia.

La distribución de la competencia en materia de amparo entre la Suprema

⁵¹ *Cfr.*, Cabrera, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 73-76.

⁵² *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 38, pp. 62-63.

⁵³ *Cfr.*, Palacios, J. Ramón, “La inamovilidad del Poder Judicial”, en *Foro de México*, núm. 69, 1o. de diciembre de 1958, pp. 89-94.

Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito se basó en la distinción entre “violaciones sustanciales cometidas en la sentencia” y “violaciones de forma cometidas durante el procedimiento”. Esta forma de distribución de competencia planteó serios problemas prácticos, tanto por las dificultades mismas que implicaba la distinción, como por los casos en los cuales se alegaban ambas clases de violaciones.⁵⁴

Conviene señalar que antes de la reforma constitucional de 1967, el 30 de diciembre de 1957 que reformó, entre otros, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para sustraer de la competencia de las salas, el conocimiento del recurso de revisión en los amparos contra leyes, y atribuírsela al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Estas reformas a la Ley Orgánica fueron criticadas por algunos autores.⁵⁵

Las reformas constitucionales de 1967, también originadas en un proyecto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1965,⁵⁶ tuvieron como finalidad igualmente aliviar el rezago del máximo tribunal federal. De acuerdo con Fix-Zamudio,⁵⁷ las más importantes modificaciones introducidas con las reformas fueron las siguientes:

- 1) Cambiar el criterio de distribución de las competencias en materia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito, eliminando el basado en la distinción entre “violaciones de fondo” y “violaciones procesales”, y estableciendo criterios de importancia social y cuantitativa;
- 2) Atribuir el conocimiento del recurso de revisión en los amparos contra leyes a las salas, en el caso de que el Pleno ya haya establecido jurisprudencia obligatoria sobre la materia del amparo (artículo 107, fracción VIII);
- 3) Establecer el amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos (impugnables antes en amparo de doble instancia);
- 4) Extender la caducidad a la segunda instancia, gravando con la carga del impulso procesal al recurrente (artículo 107, fracción XIV);
- 5) Extender la posibilidad de establecer jurisprudencia obligatoria a los tribunales colegiados de circuito y ampliar el alcance de aquélla a las leyes locales (artículo 94),⁵⁸ y

⁵⁴ *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 38, p. 16.

⁵⁵ En este sentido, pueden verse los artículos de Burgoa, Ignacio, “La intervención de la Suprema Corte en el amparo contra leyes”; Cortés Figueroa, Carlos, “Sobre la administración de justicia federal”, e Yllanes Ramos, Francisco, “Reformas inconstitucionales al amparo”; todos ellos publicados en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 28, octubre-diciembre de 1957.

⁵⁶ Una descripción detallada de todo el proceso de la reforma constitucional de 1967, desde la formulación del proyecto de la Suprema Corte de Justicia hasta su aprobación por los órganos legislativos, puede verse en el artículo de Tena Ramírez, Felipe, “La reforma de 1968, en materia administrativa, al Poder Judicial federal”, en *El Foro, México*, núm. 10, abril-junio de 1968, pp. 61-63.

⁵⁷ *Op. cit. supra*, nota 30, pp. 19-21.

⁵⁸ Acerca de esta importante reforma, puede verse Martínez Báez, Antonio, “Perspec-

6) Circunscribir la competencia del pleno de la Suprema Corte para conocer de los juicios en que la Federación es parte, exclusivamente a aquellos que el Pleno considere de importancia trascendente para los intereses de la nación (artículo 105).

Otra reforma importante fue la reinstauración de la Sala Auxiliar para atender aquellos asuntos de rezago que continuaran dentro de la competencia del pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia. A esta Sala Auxiliar la llamó Tena Ramírez "resumidero de toda clase de asuntos de la competencia de la Corte que llenen los requisitos de tiempo para ser considerados como de rezago".⁵⁹ Con las reformas de 1967, además, se amplió el alcance de la suplencia de la queja y se suprimió la denominada "reclamación constitucional".

Quizá estas reformas constitucionales al Poder Judicial federal sean las que más atención haya merecido de la doctrina mexicana.⁶⁰

Conviene observar, también que las principales reformas constitucionales sobre el Poder Judicial federal han tratado de resolver el problema del rezago. En cambio, han sido escasos los intentos por atender el problema de las posibilidades reales de acceso a la justicia federal, el cual ha sido tocado colateralmente sólo a través de la desconcentración en los circuitos, la ampliación de la suplencia de la queja y, más directamente, con las reformas de 1963 al amparo en materia agraria. Superado en alguna medida el problema del rezago, sería conveniente que las futuras reformas consideraran el problema del acceso a la justicia federal, todavía difícil en virtud de su elevado costo a los justiciables, de la falta de sistemas eficaces de asesoramiento jurídico gratuito en materia de amparo y de los bajos niveles de ingreso de más del 85 por ciento de la población mexicana.⁶¹

IV. LA LEGISLACIÓN ORGÁNICA

En un ensayo que ya es clásico, Couture se propuso "mostrar en qué medida el Código de Procedimiento Civil y sus leyes complementarias son el texto que reglamenta la garantía de justicia contenida en la Constitución".⁶² Y entre sus

tivas de la nueva legislación sobre justicia federal", en la misma revista citada *supra* nota 56, pp. 55-92.

⁵⁹ *Op. cit. supra*, nota 56, p. 72.

⁶⁰ Además de los trabajos citados *supra* notas 36 (González Bustamante), 46, 56 y 58 sobre las citadas reformas, puede verse Castro Zavaleta, Salvador, *Práctica del juicio de amparo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1971, pp. 1-46.

⁶¹ Sobre la vasta gama de preocupaciones y aproximaciones que motiva el problema del acceso a la justicia en general, puede consultarse el primer volumen (compuesto de dos libros) de la obra *Access to justice*, coordinada por Mauro Cappelletti y publicada por las editoriales Giuffrè (Milán) y Sijthoff and Noordhoff (Alphenaaandenrijn) en 1978; el cual contiene la ponencia general elaborada por Mauro Cappelletti y Bryant Garth y 33 informes nacionales sobre el tema.

⁶² Couture, Eduardo J., "Las garantías constitucionales del proceso civil", en *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsina*, Buenos Aires, Ediar, 1946, p. 153.

más importantes conclusiones, el procesalista uruguayo apuntaba la necesidad de que las leyes complementarias se ajustaran estrictamente al contenido y a las orientaciones de las normas constitucionales: “Esto —precisaba Couture— comprende no sólo las leyes procesales, sino también, y de manera muy preponderante, la ley orgánica del poder judicial, que determina la condición política, moral, social y económica de los hombres que tienen en sus manos esa cosa casi sagrada que es la justicia”.⁶³

Las leyes orgánicas sobre el Poder Judicial son, pues, la legislación reglamentaria de las disposiciones contenidas en la Constitución sobre dicho poder. Como tales, han de ajustarse a la orientación y las bases consignadas en las normas constitucionales.

Ya hemos mencionado que las disposiciones de la Constitución de 1824 sobre el Poder Judicial federal fueron reglamentadas por la Ley del 14 de febrero de 1826.⁶⁴ Durante el siglo pasado también se expidieron la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación del 23 de noviembre de 1855,⁶⁵ y el Código de Procedimientos Federales de 14 de noviembre de 1895,⁶⁶ cuyo título preliminar contenía reglas sobre la organización y la competencia de los tribunales federales. El 16 de diciembre de 1908 se expidió la primera Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del siglo actual.⁶⁷

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 2 de noviembre de 1917 fue la primera en reglamentar las disposiciones de la Constitución de 1917 sobre el Poder Judicial federal. A dicha ley siguieron las del 11 de diciembre de 1928 y del 27 de agosto de 1934. Esta última fue abrogada por la Ley del 30 de diciembre de 1935, que es la que se encuentra actualmente en vigor.

Como es lógico, la Ley Orgánica del 30 de diciembre de 1935 ha tenido que ser modificada para adecuarla a las reformas constitucionales, particularmente a las de 1950 y 1967. También ha sido reformada en los años de 1953, 1955, 1957, 1961, 1964, 1971, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980. La mayoría de estas reformas han sido motivadas por la necesidad de incrementar el número de tribunales y de los circuitos, así como el de los juzgados y el de los de distritos; o bien, de modificar las reglas de competencia (como ocurrió en 1957) o de establecer nuevos órganos auxiliares del Poder Judicial federal (cómo ocurrió con la Escuela de Especialización Judicial en 1977).

⁶³ *Idem.* pp. 211-212.

⁶⁴ *Cfr., supra*, nota 36.

⁶⁵ *Cfr.*, Dublán y Lozano, *op. cit. supra*.

⁶⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de noviembre de 1895.

⁶⁷ Esta Ley fue publicada, con exposición de motivos, por la Secretaría de Justicia, en la compilación *Colección legislativa completa de la República Mexicana*, México, t. XL, 1a. parte, Tipografía Viuda de Francisco Díaz de León, Sucesión, 1910, pp. 504-528.

V. LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Vamos a tratar de enunciar la competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación, refiriéndonos separadamente a cada uno de ellos.

a) *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La competencia de la Suprema Corte de Justicia es ejercida en *Pleno* o por *Salas*, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales. En términos generales, la competencia jurisdiccional del Pleno se encuentra enunciada en el artículo 11 de la Ley Orgánica y el artículo 12 señala sus atribuciones de carácter administrativo. Aquí nos referimos, como es lógico, sólo a las atribuciones jurisdiccionales.

I. Al *Pleno* le corresponde conocer y resolver:

1) Las denominadas *controversias constitucionales*, previstas en el artículo 105, y que pueden plantearse: *i*) entre dos o más estados; *ii*) entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; *iii*) entre la Federación y uno o más estados, y *iv*) cuando la Federación figure como parte, y el Pleno considere la controversia "de importancia trascendente para los intereses de la Nación" (artículo 11, fracciones I a IV, de la LOPJF).⁶⁸ El Pleno ha conocido de muy pocas controversias constitucionales, entre las cuales destaca el "caso Oaxaca", resuelto en diciembre de 1932.⁶⁹

2) *El recurso de revisión* cuando se interponga: *i*) contra sentencias de los jueces de distrito dictadas en amparo contra leyes federales o del Distrito Federal, en los que se reclame su constitucionalidad, siempre que no exista jurisprudencia del Pleno; *ii*) contra sentencias de los jueces de distrito, tratándose de los casos previstos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, y *iii*) contra sentencias dictadas en amparos directos por los tribunales colegiados de circuito que decidan sobre la constitucionalidad de una ley sin fundarse en jurisprudencia de la Corte (fracciones IV bis y V del artículo 11 de la LOPJF).

3) La aplicación de la sanción de *destitución* por desacato a las sentencias de amparo, a las autoridades responsables (fracción XVI del artículo 107 de la Constitución y fracción VII del artículo 11 de la LOPJF).

4) La orden de llevar a cabo la facultad de *averiguación* a que se refiere el artículo 97, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución (artículo 12, fracción XXXIX de la LOPJF).⁷⁰

⁶⁸ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", en *Anuario Jurídico, III-IV/1976-1977*, México, UNAM, 1978, pp. 88 y ss.

⁶⁹ *Idem*, pp. 93-94.

⁷⁰ En torno a las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia, pueden verse, entre otros: Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia" en *El Foro*, México, núm. 28, octubre-diciembre de 1972, pp. 63-84; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 68, pp. 99-107; Olea y Leyva, Teófilo, "Contribución al estudio

5) El *recurso de queja* previsto en la fracción v del artículo 95 de la Ley de Amparo, cuando le hubiera correspondido conocer al Pleno del recurso de revisión (artículo 11, fracción vi de la LOPJF).

6) El *recurso de reclamación* contra las resoluciones que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros, en los términos señalados en el artículo 60, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución, y en los artículos 235 a 241 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (artículo 11, fracción xiv de la LOPJF).

7) El juicio de anulación contra la declaratoria de exclusión de los estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

II. La competencia de las cuatro *Salas* se refiere esencialmente al conocimiento de los *juicios de amparo* de una sola instancia.

1) Así, a la *Primera Sala* (Sala Penal) le corresponde el conocimiento de los *juicios de amparo directos* cuando se trate de: i) sentencias dictadas por tribunales comunes, cuando impongan la pena de muerte o una pena privativa de libertad que exceda de cinco años; ii) sentencias de tribunales federales o militares, cualesquiera que sean las penas impuestas (con exclusión de los delitos imprudenciales, con pena que no exceda de cinco años); iii) sentencias sobre responsabilidad civil de terceros, proveniente de delitos, cuando se satisfagan los anteriores supuestos. La Primera Sala conoce también del *indulto necesario* en los casos de delitos federales (artículo 24).

2) A la *Segunda Sala* (Sala Administrativa) le corresponde conocer de los *juicios de amparo directos* promovidos contra sentencias dictadas en juicios administrativos por tribunales federales, administrativos o judiciales, cuando la cuantía exceda de un millón de pesos o cuando la Sala considere que se trata de juicios "de importancia trascendente para la nación". También conoce la Segunda Sala de los *recursos de revisión* interpuestos por las autoridades en contra de las sentencias pronunciadas por tribunales administrativos, así como del *juicio de inconformidad* en los conflictos sobre límites de bienes comunales agrarios, (artículo 25, fracciones III, VI y XIII).

3) A la *Tercera Sala* (Sala Civil) le corresponde conocer de los *juicios de amparo directos* contra sentencias dictadas en apelación: i) en controversias familiares y del estado civil, con excepción de los juicios de alimentos y de divorcio; ii) en juicios civiles o mercantiles federales o del orden común con cuantía

del artículo 97 constitucional", en *Jus: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*; México, núm. 108, julio de 1974, pp. 37-48; del mismo autor, "El amparo y el desamparo: ensayo de interpretación del párrafo tercero del artículo 97 constitucional", en *Problemas Jurídicos y Sociales de México*, Anuario 1953, México, Editorial Jus, 1955; y Tena Ramírez, Felipe, "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", en *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 1, julio-septiembre de 1946, pp. 37-63.

determinada, cuando ésta exceda de seiscientos mil pesos (artículo 26, fracción III).

4) A la *Cuarta Sala* (Sala Laboral) le corresponde conocer de los *juicios de amparo directo* contra: *i*) laudos dictados por las juntas federales de conciliación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en juicios sobre conflictos individuales, cuando se trate de las actividades económicas especificadas en el artículo 27 de la LOPJF; *ii*) laudos dictados por tribunales federales o locales del trabajo, cuando se trate de conflictos colectivos, y *iii*) laudos pronunciados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado (artículo 27).

En general, corresponde a las salas de la Corte, cada una dentro de su respectiva competencia por materia, conocer de los *recursos de revisión* contra: *i*) sentencias dictadas por los jueces de distrito en amparos de doble instancia, cuando se impugne la constitucionalidad de una ley federal, que ya haya sido definida por la jurisprudencia del Pleno, o de leyes locales o de reglamentos federales expedidos por el presidente de la República y *ii*) sentencias dictadas por tribunales colegiados de circuito en juicios de amparo directo, “cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que no se funden en la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia”.

Las Salas también conocen del *recurso de queja* previsto en las fracciones v, viii y ix del artículo 95 de la Ley de Amparo, cuando les haya correspondido el conocimiento del asunto directamente o en revisión; de las *cuestiones de competencia* entre tribunales de circuito o entre juzgados de distrito de diverso circuito y de las *competencias* entre los tribunales federales y estatales o entre éstos entre sí, en las respectivas materias.

Cabe señalar, con relación al recurso de revisión, que además de las reglas generales señaladas, existen reglas para cada una de las salas. Así, por ejemplo, a la Primera Sala corresponde conocer de este recurso contra sentencias de los jueces de distrito, cuando en el amparo se haya impugnado un acuerdo de extradición internacional dictado por el Ejecutivo federal, y cuando se haya alegado sólo la violación del artículo 22 constitucional (artículo 84, fracción I, incisos c) y f) de la Ley de Amparo). La Segunda Sala conoce del recurso de revisión cuando en el amparo se reclaman actos dictados en materia agraria por cualquier autoridad, que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a pequeños propietarios y también cuando se impugnen actos dictados en materia administrativa por autoridades federales, si la cuantía excede de un millón de pesos o el asunto reviste, a juicio de la Corte, “importancia trascendente para el interés nacional, cualquiera que sea su cuantía” (artículo 84, fracción I, incisos d) y e) de la Ley de Amparo).

Por último, a la *Sala Auxiliar*, compuesta por los cinco ministros supernumerarios, corresponde conocer de los asuntos que sean considerados como de *reza-*
go, en los términos de los artículos 2o. transitorio de las reformas constituciona-

les de 1967 y 2o. transitorio de las reformas de 1968 a la LOPJF; así como de los artículos transitorios 3o. de las reformas de 1974 y 1977, y 2o. de la de 1979, a la LOPJF.⁷¹

b) *Los tribunales colegiados de circuito*

Introducidos con la reforma constitucional de 1950, y compuestos cada uno por tres magistrados, los tribunales colegiados de circuito han venido a auxiliar la labor de la Corte en materia de amparo. Actualmente existen 24 tribunales colegiados distribuidos en 14 circuitos. En términos generales, la competencia de los tribunales colegiados de circuito en los juicios de amparo directo y los recursos de revisión en los juicios de amparo de doble instancia, se determina *por exclusión* de la competencia que en estas materias tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en *materia penal*, los tribunales colegiados de circuito conocen de los juicios de amparo directos contra sentencias definitivas dictadas por los tribunales comunes, cuando la pena impuesta no exceda de cinco años, o por los tribunales federales en delitos imprudenciales, cuando la pena no exceda de cinco años, así como contra las sentencias concernientes a la responsabilidad civil provenientes de terceros, en los mismos supuestos (artículo 7o. bis, inciso a, de la LOPJF).

En *materia administrativa*, los tribunales colegiados conocen de los juicios de amparo contra sentencias dictadas por tribunales administrativos locales, y de las de los federales sólo cuando la cuantía no exceda de un millón de pesos ni sea de "importancia trascendente para el interés nacional" (*idem*, inciso b).

En *materia civil*, los tribunales colegiados de circuito conocen del amparo directo contra sentencias inapelables y contra sentencias dictadas en apelación en asuntos civiles patrimoniales, con cuantía inferior a seiscientos mil pesos o indeterminada, y en los juicios de alimentos y de divorcio (*idem*, inciso c).

Por último, en *materia laboral* conocen de juicios de amparo contra laudos dictados por las juntas locales de conciliación y arbitraje en conflictos que no tengan carácter colectivo, y por las juntas federales en conflictos individuales que no afecten las actividades económicas enumeradas en el artículo 27 de la LOPJF.

Los tribunales colegiados de circuito conocen de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito, cuando tales recursos no sean de la competencia de la Suprema Corte.

Sólo los 9 tribunales colegiados del primer circuito tienen competencia especializada en las materias tradicionales: penal (1), administrativa (3), civil (3)

⁷¹ El artículo 2o. transitorio de la reforma del 30 de diciembre de 1979 a la LOPJE expresa: "Cuando las necesidades así lo requieran con el fin de hacer expedito el despacho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia podrá determinar los asuntos de las salas permanentes que deban pasar a la sala auxiliar para su resolución."

y del trabajo (2) (artículo 72, fracción I). Los demás tribunales colegiados tienen competencia en todas las materias.

Los tribunales colegiados de circuito también conocen de los *recursos* que proceden contra los autos y resoluciones de los jueces de distrito, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 88 de la Ley de Amparo; del *recurso de queja*, en los casos de las fracciones V, VI, VIII y IX del artículo 95, en relación con el 99 de la misma ley; del *recurso de reclamación*; de las *cuestiones de competencia* entre jueces de distrito de su jurisdicción en materia de amparo, así como de los *impedimentos* y excusas de los mismos jueces (artículo 7o. bis, fracciones IV a VII).

c) *Los tribunales unitarios de circuito*

Estos tribunales de los cuales actualmente existen 16 integrados por un solo magistrado y distribuidos en 14 circuitos, conocen de los recursos de *apelación* y *denegada apelación* interpuestos contra las resoluciones pronunciadas por los jueces de distrito en los juicios ordinarios, civiles y penales, de las *excusas* y de las *cuestiones* de competencia entre estos últimos en tales juicios (artículo 36). No conocen, por tanto, del juicio de amparo en ninguna de sus modalidades.

d) *Los juzgados de distrito*

Los jueces de distrito tienen una doble competencia. Por una parte, conocen, en primera instancia, de todos los *juicios de amparo de doble instancia*. Por otra parte, conocen de los *juicios civiles, administrativos y penales de competencia federal*.

Así, en *materia penal* conocen, en primera instancia, de los juicios sobre *delitos federales*, previstos en el artículo 41 de la LOPJF, y emiten su opinión en los *procedimientos de extradición internacional* (artículos 21 a 27 de la Ley de Extradición Internacional).

En *materia administrativa* conocen de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas (artículo 42, fracción I de la LOPJF). Esta atribución debe ser entendida con exclusión de los asuntos que sean de la competencia de los tribunales administrativos. La existencia de éstos y la posibilidad de acudir al juicio de amparo de doble instancia, han hecho que casi nunca se acuda a los jueces de distrito para plantear juicios administrativos. Sin embargo, formalmente subsiste esta atribución.

En las *materias civil y mercantil*, los jueces de distrito conocen de los juicios sobre controversias con motivo de la aplicación de leyes federales. Cuando en dichas controversias sólo afecten intereses particulares, el actor tiene la alternativa de acudir a los tribunales comunes. Asimismo, los jueces de distrito conocen

los juicios civiles: *i*) que afecten bienes de propiedad nacional; *ii*) que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de las otras; *iii*) que afecten a miembros del cuerpo diplomático y consular, y *iv*) en aquellos casos en que la Federación sea parte, siempre que no sean de los que la Corte considere "de importancia trascendente para los intereses de la nación". También conocen de los procedimientos de jurisdicción voluntaria en materia federal (artículo 43).

En el Distrito Federal y en el estado de Jalisco, los juzgados de distrito tienen competencia especializada por materia. En el Distrito Federal existen actualmente 26 juzgados de distrito: 10 en materia penal, 9 en materia administrativa, 1 en materia del trabajo y 6 en materia civil. En el estado de Jalisco son 8 los juzgados de distrito: 4 en materia penal, 2 en materia administrativa y 2 en materia civil (artículo 40). Los juzgados de los demás distritos judiciales tienen competencia en todas las materias (artículos 45 y 46).

Cabe aclarar que cuando en el amparo indirecto en materia penal se reclamen violaciones a los artículos 16, 19 y 20, tendrán competencia para conocer del caso tanto el juez de distrito respectivo, como el superior del tribunal al que se impute la violación (artículo 107, fracción XII, de la Constitución). Aquí se otorgan atribuciones para conocer del amparo a los tribunales locales.

A los jueces de distrito también se les otorgan facultades para integrar, al lado de un funcionario federal o local en materia de salubridad y otro en materia educativa, el tribunal competente para conocer de las *infracciones de menores en materia federal* (artículo 66 LOPJF).

e) *El Jurado Popular Federal*

Por último, al Jurado Popular Federal, integrado por siete individuos designados por sorteo en la forma prevista en el Código Federal de Procedimientos Penales, corresponde conocer y resolver, mediante veredicto, de *i*) los delitos cometidos por medio de la prensa, contra el orden público o la seguridad de la nación, y *ii*) de las responsabilidades por delitos o faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, que no sean de los considerados "altos funcionarios" por el artículo 108 constitucional (artículos 52, 53 y 62 de la LOPJF).⁷²

VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Así como hemos intentado subrayar la necesidad de ubicar el estudio del principio de la división de poderes dentro del contexto histórico en que surgió y de considerar su posterior y efectiva evolución, de igual manera estimamos que el

⁷² Cfr., Ovalle Favela, José, "Los antecedentes del jurado popular en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 747-786.

examen del significado y el alcance real de tal principio dentro del ordenamiento constitucional mexicano, no debe limitarse al análisis de su consagración formal en el texto de la Constitución, sino que debe tomar en cuenta también la situación que guardan entre sí los diferentes órganos del poder del Estado, tanto en la regulación constitucional como en la práctica social. Este último aspecto ya ha sido abordado, con lucidez, desde una perspectiva sociológica.⁷³

Nos interesa ahora destacar que si bien dicho principio ha sido formalmente adoptado —entendido con su significado político actual y no como un dogma ahistórico—, no ha sido desarrollado, sin embargo, de manera coherente, en particular en lo concerniente a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Judicial. Como ya lo hemos señalado, contra la pretensión originaria del Congreso Constituyente de 1916-1917 de dotar de plena autonomía al Poder Judicial federal, las reformas constitucionales de 1928 sometieron la designación y la remoción de los ministros al Poder Ejecutivo, si bien con la intervención, más formal que efectiva, del Congreso.

No se trata, desde luego, de desconocer que en la evolución de los sistemas políticos actuales se ha reforzado, con diversas variantes y modalidades, la posición de Ejecutivo frente a los demás órganos, ni de dejar de considerar que esta tendencia obedece a exigencias históricas, las cuales resultan más evidentes en los estados subdesarrollados o en vías de desarrollo. Sin embargo, esta orientación puede preservarse sin necesidad de restringir o negar la autonomía del Poder Judicial. Con razón ha escrito Carrino que el verdadero e irrenunciable significado actual del principio de la división de poderes reside en la independencia de la magistratura.⁷⁴

Parece razonable, por tanto, reflexionar sobre la conveniencia de reformar los preceptos constitucionales que autorizan al Ejecutivo para designar y remover a los ministros, con el objeto no sólo de reforzar su independencia, sino también de hacer más adecuados los sistemas de ingreso, promoción y retiro de los funcionarios judiciales en general.⁷⁵

Pero, por otro lado, es evidente que esta autonomía se podrá lograr con estas modificaciones constitucionales, sólo en la medida en que los propios ministros la ejerzan efectivamente y la misma Corte asuma su papel político, su papel de verdadero “poder” en sus relaciones con los otros órganos del Estado y deje de limitarse a ser sólo el supremo tribunal de amparo.⁷⁶

⁷³ Cfr., González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1969, pp. 33-37; y Schwarz, Carl, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, en *Anuario Jurídico* 2-1975, México, UNAM, 1977, pp. 143-219.

⁷⁴ Cfr., Carrino, *op. cit. supra*, nota 20, p. 921.

⁷⁵ Cfr., Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 16.

⁷⁶ Esta es la interesante tesis sostenida por Carrillo Flores, Antonio, en “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, publicado en *op. cit. supra*, nota 32, pp. 299-322.

Con todo, las reflexiones y las conclusiones a las que se puede arribar a partir de trabajos que se limitan al análisis conceptual y normativo —como el presente— no dejan de ser limitadas. Es preciso, para poder conocer el funcionamiento efectivo del Poder Judicial federal, retomar la perspectiva de la sociología del derecho: llevar a cabo investigaciones empíricas sobre la organización administrativa y el costo económico de los órganos judiciales federales; sobre la extracción social y la ideología de los funcionarios judiciales; sobre las posibilidades reales de acceso a la justicia federal, y sobre las actitudes de los justiciables hacia ésta.⁷⁷ Es necesario también considerar el papel y la función del Poder Judicial federal dentro del sistema político mexicano, superando el viejo mito del “apoliticismo”.⁷⁸ Es, en fin, cada vez más evidente la necesidad de iniciar e impulsar investigaciones interdisciplinarias que aborden, con mayor profundidad y rigor, aspectos específicos del funcionamiento real de dicho poder.

⁷⁷ En este sentido, se pueden considerar como un modelo a seguir la serie de investigaciones promovidas y coordinadas por Renato Treves en Italia, a partir de 1962, y cuyos resultados han sido expuestos por el propio profesor Treves en su libro *El juez y la sociedad. Una investigación sobre la administración de justicia en Italia*, trad. de Francisco J. Laporta y Ángel Zaragoza, Madrid, ed. Cuadernos para el Diálogo, 1974.

⁷⁸ Cfr., Carroza, Paola, “Giudici, diritto, politica”, en *Diritto e Società*, núm. 1 de 1980, enero-marzo, pp. 157-167; así como nuestro trabajo *cit. supra*, nota 18.