

# FUNCION CONSTITUCIONAL DEL ORGANISMO JUDICIAL EN MEXICO Y EN ESPAÑA \*

## I

### Situación actual de la función jurisdiccional

Por HECTOR FIX-ZAMUDIO

#### SUMARIO

*I. Introducción.—II. El sistema de la doble jurisdicción.—III. El poder judicial federal.—IV. Los tribunales locales.—V. La justicia constitucional.—VI. Los tribunales administrativos.—VII. La justicia laboral.—VIII. Los futuros tribunales agrarios*

## I

#### INTRODUCCION

1. Con motivo del encuentro entre constitucionalistas mexicanos y españoles, que se efectuó en la Universidad Nacional Autónoma de México durante los días 26 a 30 de junio de 1978, y tomando en cuenta además que ha entrado en vigor una nueva Constitución española aprobada por las Cortes el 26 de octubre y ratificada por un referéndum popular el 6 de diciembre del mismo año de 1978, ordenamiento que forzosamente se reflejará en la estructura y funciones del organismo judicial, resulta conveniente reflexionar una vez más sobre la situación actual de nuestros tribunales, ya

---

(\*) La segunda parte de este estudio aparecerá en el número 11 (septiembre-octubre 1979) de esta Revista.

que es evidente que compartimos problemas similares a los de la sociedad española, así como también con los restantes ordenamientos latinoamericanos, por lo que debemos unir nuestros esfuerzos para descubrir un camino viable para la reforma judicial que resulta indispensable en todos nuestros países y, desde luego, en México.

2. El problema de la impartición de una justicia pronta, expedita y adecuada constituye una de las exigencias fundamentales de todo régimen democrático, pero al mismo tiempo una aspiración que ha resultado muy difícil de alcanzar, y por ello debe ser motivo de la preocupación constante de todos aquellos que pretendemos buscar y encontrar soluciones para la organización político-constitucional de nuestras sociedades, actualmente en vías de desarrollo (1).

3. Sin embargo, resultaría poco menos que imposible encerrar en pocas páginas la problemática de un tema tan amplio y complicado, ya que todos los aspectos de la impartición de la justicia son apremiantes y asumen caracteres dramáticos en esta época de cambios, en ocasiones vertiginosos, que han transformado al proceso moderno y, por lo mismo, a la jurisdicción, en un fenómeno de masas (2).

4. En esa virtud, me reduciré a plantear, más que a proponer la resolución, algunos de los aspectos más acuciantes y que, además, pueden tener relación con las cuestiones constitucionales que se discuten actualmente en España sobre la función constitucional, si se toman en cuenta los estrechos vínculos que México ha tenido y tiene con las instituciones hispánicas, en la misma forma que los restantes ordenamientos de Latinoamérica —y Brasil respecto de Portugal—, instituciones que han dejado una huella imborrable que ha perdurado con posterioridad a la independencia de nuestros países.

## II

### EL SISTEMA DE LA DOBLE JURISDICCION

5. Ya se ha puesto de relieve que la organización judicial mexicana constituye una superposición de instituciones españolas fuertemente arraigadas después de tres siglos de dominación, y de ciertos aspectos del consti-

---

(1) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos», en la obra colectiva del mismo nombre, México, 1977, páginas 15-21.

(2) Cfr. MAURO CAPPELLETTI: «El proceso como fenómeno social de masa», en su obra *Proceso, ideologías, sociedad*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Tomás A. Banzhaf, Buenos Aires, 1974, págs. 131-138.

tucionalismo estadounidense, ya que este último ejerció una especie de fascinación en los políticos latinoamericanos —y nuestro país no constituye la excepción— durante todo el siglo XIX (3).

6. Uno de los sectores constitucionales que se inspiró en forma directa en el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, fue el régimen federal que se implantó en la Constitución de 4 de octubre de 1824, que comprendió inclusive la denominación que todavía conservamos, de Estados Unidos Mexicanos (4), sistema que modificó sustancialmente, al menos en forma aparente, el tradicional centralismo de la época colonial, no obstante que en su última etapa se introdujeron algunos aspectos de descentralización, primero a través del régimen de Intendencias, en 1786 (5), y después por conducto de las llamadas diputaciones provinciales establecidas con motivo de la integración de las Cortes que expidieron la Constitución de Cádiz de 1812, la que se aplicó esporádicamente en nuestra patria (6).

7. El régimen de doble jurisdicción tomado del sistema federal norteamericano determinó la creación de dos organismos judiciales en la citada Constitución Federal de 1824, formados por los tribunales federales y por los de las Entidades Federativas, a las cuales otorgó dicha Ley Fundamental autonomía orgánica y procesal en la administración de la justicia local (7).

8. Esta técnica de doble jurisdicción subsiste hasta nuestros días, pero sólo de manera ficticia (8), puesto que en la realidad ha sufrido una transformación centralizadora, que se apartó del modelo estadounidense, en cuanto los tribunales de las Entidades Federativas carecen actualmente de una verdadera autonomía judicial, que por el contrario sí se conserva en los ordenamientos constitucionales de Argentina (9) y de Brasil (10), en los

(3) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «México: El organismo judicial (1950-1975)», en el volumen colectivo *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, vol. I, México, 1978, págs. 7-8.

(4) JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN: *Introducción al federalismo (La formación de los poderes, 1824)*, México, 1978, págs. 268-292.

(5) Cfr. LUCIO CABRERA: *El poder judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, 1968, pág. 12.

(6) Cfr. NETTIE LLE BENSON: *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955, págs. 20 y sigs.

(7) Cfr. LUCIO CABRERA: *El poder judicial federal mexicano...*, cit. *supra*, nota 5, páginas 16-19.

(8) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *El organismo judicial*, cit. *supra*, nota 3, págs. 9-11.

(9) Cfr. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Manual de la Constitución argentina*, 1971, páginas 569-628; RAFAEL BIELSA: *Derecho constitucional*, 3.ª ed., Buenos Aires, 1959, páginas 693-755; GERMÁN J. BIDART CAMPOS: *Manual de Derecho constitucional argentino*, 4.ª ed., Buenos Aires, 1975, págs. 705-717.

(10) Cfr. PONTES DE MIRANDA: *Comentarios á Constituição de 1946*, 3.ª ed., Rio

cuales las controversias en que se discute la aplicación de leyes de carácter local, son resueltas de manera definitiva por los tribunales provinciales o estatales, y sólo cuando se plantea un «caso federal», es decir, una contradicción entre dichos ordenamientos locales y la Constitución Federal o con alguna ley nacional, según el modelo estadounidense (11), se puede acudir a la jurisdicción federal, a través del medio de impugnación que en ambos países recibe el nombre de «recurso extraordinario constitucional» (12).

9. Para apreciar la tendencia en Latinoamérica hacia la centralización que proviene de raíces hispánicas, puede destacarse que el otro país federal que subsiste en nuestra región, es decir, Venezuela, ha suprimido el sistema de doble jurisdicción y ha unificado totalmente sus tribunales en un solo organismo (13).

10. Todo lo anterior tiene por objeto señalar la vinculación de nuestro sistema judicial con la tradición española y más específicamente, castellana, no obstante el injerto de instituciones norteamericanas, con independencia de que el régimen federal no es incompatible con la jurisdicción unificada o única, como lo demuestra el caso ya mencionado de Venezuela en América Latina y de la República Federal de Alemania, en Europa occidental (14).

### III

#### EL PODER JUDICIAL FEDERAL

11. Los tribunales federales surgieron en el artículo 123 de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, según el cual «el poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de

---

de Janeiro, 1960, tomo III, págs. 159-488; LUIZ PINTO FERREIRA: *Curso de Direito constitucional*, 3.ª ed., São Paulo, 1974, vol. II, págs. 362-409; PAULINO JAQUES: *Curso de Direito constitucional*, 6.ª ed., Rio de Janeiro, 1970, págs. 227-249.

(11) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit.; *supra* nota 1, págs. 32-37.

(12) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La protección procesal de las garantías individuales en América Latina», en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, diciembre de 1968, págs. 89-90.

(13) Cfr., entre otros, HUMBERTO J. LA ROCHE: *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, 6.ª ed., Maracaibo, 1976, págs. 188-198.

(14) Cfr. LEO ROSEMBERG: *Tratado de Derecho procesal civil*, trad. de Angela Romera Vera, tomo I, Buenos Aires, 1955, págs. 97-99; LEO ROSEMBERG y KARL-HEINZ SCHWAB: *Zivilprozessrecht* (Derecho procesal civil), 12 ed., München, 1977, págs. 39-46, esp. págs. 45-46.

*circuito y en los juzgados de distrito»,* estructura que de manera evidente se tomó de manera inmediata de la Ley Judicial Federal de los Estados Unidos expedida en 1789 (15), y no del sistema español implantado en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que este último ordenamiento estableció un Tribunal Supremo, Audiencias Territoriales y jueces de partido y alcaldes (16).

12. La influencia del sistema norteamericano se advierte también en lo dispuesto por el artículo 160 de la citada Constitución de 1824, en cuanto dispuso que «el poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia».

13. Este sistema híbrido sufrió una transformación diversa a la ocurrida con la de los ordenamientos de Argentina y Brasil, según se ha visto (véase *supra*, núm. 8), ya que de manera paulatina las raíces hispánicas predominaron, pero sin destruirla, sobre la corteza angloamericana, por lo que la Corte Suprema Federal de México sustituyó al antiguo Consejo de Indias, y de cierta manera, también a la Audiencia de México (17), y se convirtió en el Tribunal Supremo de la nación, a través de una evolución lenta pero inexorable.

14. Son muy conocidos los motivos de esta centralización, para describirlos en este momento, por lo que me limito a recordar que el pretexto para esta evolución —o degeneración según el pensamiento de Emilio Rabasa (18)— a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales, tuvo su apoyo en una interpretación indebida del artículo 14 de la Constitución de 1857 (19), y además en virtud de la ausencia de un precepto constitucional tan terminante como el artículo 160, ya mencionado, de la Constitución Federal de 1824 (véase *supra*, núm. 11).

(15) Cfr., entre otros, CARL BRENT SWISHER: *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, tomo I, Buenos Aires, 1958, págs. 51-57.

(16) Cfr. MINISTERIO DE JUSTICIA. COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN: *Crónica de la codificación española*, tomo I. *Organización judicial*, Madrid, 1970, págs. 5-10.

(17) Cfr. ALFONSO NORIEGA CANTÚ: «El origen nacional y los antecedentes históricos del juicio de amparo», en *Jus*, núm. 50, México, septiembre de 1942, págs. 151-174.

(18) Cfr. EMILIO RABASA: *El juicio constitucional*, publicado conjuntamente con el artículo 15 del mismo autor, 2.ª ed., México, 1955, págs. 313-322, quien se refiere a esta situación como «corrupción del juicio de amparo».

(19) Cfr. EMILIO RABASA: *El artículo 14*, en la misma obra citada en la nota anterior, esp. págs. 85-102; véase también la obra colectiva de IGNACIO LUIS VALLARTA, ANTONIO MARTÍNEZ DE CASTRO, LEÓN GUZMÁN, ALFONSO LANCASTER JONES e INDALECIO SÁNCHEZ GABITO: *Inteligencia del artículo 14 de la Constitución*, México, 1879.

15. En el fondo, esta interpretación contraria al espíritu del Constituyente de 1856-1857 (20), se impuso debido a factores político-sociales muy profundos, derivados de la tradición hispánica, la que a su vez produjo consecuencias desfavorables para los tribunales de las Entidades Federativas, los que desde su creación y por mucho tiempo, quedaron defectuosamente integrados, ya que los abogados se concentraron en las ciudades de México y Guadalajara, sede de las Audiencias de la Nueva España, con la consiguiente desconfianza de los justiciables y de los propios abogados hacia los referidos tribunales locales y la búsqueda de instrumentos jurídicos para sustraerles la decisión final de las controversias surgidas en las referidas Entidades, para concentrarlas en la Suprema Corte de Justicia, lo que se logró plenamente en las últimas décadas del siglo XIX, y quedó definitivamente consumado bajo la vigencia de la Constitución federal vigente, de 5 de febrero de 1917 (21).

16. En la actualidad existe una verdadera superposición de las competencias de los tribunales locales y los federales, pues la aparente doble jurisdicción se traduce en una verdadera unificación jerárquica, ya que a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales, los fallos pronunciados por los tribunales —que en ocasiones se califican de supremos— de las Entidades Federativas, se impugnan ante los jueces federales, los cuales actúan como órganos jerárquicos que pronuncian la decisión final, de manera similar a la función que realiza en España el Tribunal Supremo, en especial por medio del recurso de casación, sistema que se conserva por el proyecto de Constitución que actualmente se discute (22).

17. No obstante la similitud de funciones con la organización judicial unitaria española, han continuado en México los injertos de elementos estadounidenses en el organismo judicial federal, si se toma en cuenta que en las reformas constitucionales que entraron en vigor en el mes de mayo de 1951 (23), se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, que se inspiraron en los Tribunales de Circuito de Apelación establecidos en los Estados

(20) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 56, octubre-diciembre de 1964, págs. 980-982.

(21) Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo VIII, México, 1967, págs. 9-67.

(22) En efecto, en el primer párrafo del artículo 123 de la nueva Constitución española se dispone que: «1. El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales...»

(23) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *México: el organismo judicial*, cit., *supra* nota 3, páginas 11-18.

Unidos en el año 1891, con el objeto de auxiliar a la Suprema Corte Federal (24), pero con una competencia diversa de la atribuida a los norteamericanos (25).

18. La creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en las citadas reformas de 1951 inició una tendencia hacia la desconcentración de la justicia federal, ya que en las diversas reformas que entraron en vigor en el mes de octubre de 1968 (26), se aumentó sustancialmente la competencia de los citados tribunales colegiados y se dejó a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de los asuntos más importantes desde el punto de vista social, económico y constitucional, con lo cual existe una aproximación de la Corte, hasta cierto punto, a su modelo estadounidense, inclusive a través de una competencia restringida de carácter discrecional, otorgada a la propia Suprema Corte en la materia administrativa, y que se inspira así, aunque en forma muy tímida, en el *certiorari* norteamericano (27).

19. Es muy compleja la transformación constitucional del organismo judicial mexicano, si se toma en cuenta que se han incrementado el número y la competencia de los cinco tribunales colegiados establecidos originalmente en 1951 (28), pues de acuerdo con las recientes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, promulgadas el 23 de diciembre de 1977 y que entraron en vigor el 1 de enero de 1978, en la actualidad funcionan veintidós Tribunales de Circuito distribuidos en doce circuitos, y de los cuales, nueve pertenecen al primer Circuito con residencia en la ciudad de México, los que están divididos por materias en la capital de la República (29), ejercen las funciones de tribunales supremos en sus respectivas circunscrip-

---

(24) CARL BRENT SWISHER: *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*; cit., *supra* nota 15, tomo I, págs. 437-438.

(25) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *México: El organismo judicial*; cit., *supra* nota 3, páginas 15-16.

(26) Sobre la génesis de estas reformas, cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Reformas constitucionales al poder judicial federal», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, págs. 83-123. Véase también IGNACIO BURGOA: *El juicio de amparo*, 11 ed., México, 1977, págs. 982-985.

(27) Es abundante la literatura estadounidense sobre *certiorari*, por lo que en esta ocasión nos limitamos a citar el estudio de HERBERT A. WARREN y SAMUEL A. SAADI: «The Procedural Acts of Certiorari», en *Miami Law Quarterly*, 1960, págs. 367-379.

(28) Los citados Tribunales estaban situados en las ciudades de México, Puebla, Monterrey, Guadalajara y Veracruz. En 1954 se estableció otro Tribunal Colegiado en el Primer Circuito, en la propia ciudad de México.

(29) En efecto, de los nueve Tribunales Colegiados del Primer Circuito establecidos en la ciudad de México, tres tienen competencia en materia administrativa; dos en materia laboral, tres en materia civil y uno en materia penal.

ciones y en las materias de su competencia (30), ya que sólo excepcionalmente sus resoluciones pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (31).

20. En otras palabras, la decisión final que en España corresponde al Tribunal Supremo, único para toda la nación (32), en México se divide entre la Suprema Corte de Justicia y los veintidós tribunales colegiados.

21. A lo anterior debe agregarse que al lado de los tribunales colegiados funcionan los tribunales unitarios de circuito, establecidos desde la Constitución de 1824, y que ahora actúan como órganos de apelación de las resoluciones pronunciadas por los jueces federales de distrito en materia ordinaria federal (33), similar a la que desempeñan en los Estados Unidos los tribunales de circuito de apelación (34), a pesar de lo cual estos últimos sirvieron de modelo, sólo en cuanto a su carácter de auxiliares de la Suprema Corte, a los tribunales colegiados de circuito de México (véase *supra*, núm. 19).

22. Como puede observarse de la simple descripción anterior, el sistema judicial federal mexicano es muy complejo y todavía conserva un carác-

(30) El segundo Circuito en materia de amparo tiene su residencia en la ciudad de Toluca y está integrado por dos tribunales colegiados; el tercer Circuito en la ciudad de Guadalajara, también con dos tribunales colegiados; el cuarto Circuito en Monterrey, el quinto en Hermosillo, el sexto en Puebla, el séptimo en Veracruz, el octavo en Torreón, el noveno en San Luis de Potosí, el décimo en Villahermosa, el decimoprimer en Morelia y el decimosegundo en Mazatlán, todos con un Tribunal Colegiado.

(31) En efecto, según lo establecido por los artículos 107, fracción IX de la Constitución Federal, y 83, fracción V, y 84, fracción II de la Ley de Amparo, sólo procede el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación) contra las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo de una sola instancia, ante la Suprema Corte de Justicia, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en jurisprudencia establecida por la propia Suprema Corte; cfr. IGNACIO BURGOA: *El juicio de amparo*; cit., *supra* nota 26, páginas 578-582; ALFONSO NORIEGA CANTÚ: *Lecciones de Amparo*, México, 1975, páginas 788-793.

(32) Cfr. MAURO MIGUEL Y ROMERO y CARLOS DE MIGUEL Y ALONSO: *Derecho procesal práctico*, 11 ed., tomo I, Barcelona, 1967, págs. 67-69.

(33) Actualmente, con motivo de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de diciembre de 1977, existen once tribunales unitarios de circuito de apelación, distribuidos en nueve circuitos, de los cuales en el primero con residencia en la ciudad de México y el quinto en Hermosillo, cuentan con dos tribunales, y los restantes con residencia el segundo en Toluca, el tercero en Guadalajara, el cuarto en Monterrey, el sexto en Puebla, el séptimo en Mérida, el octavo en Torreón y el noveno en Mazatlán, con un tribunal cada uno.

(34) Cfr. HENRY J. ABRAHAM: *The Judicial Process*, 3.<sup>a</sup> ed., Nueva York, Londres, Toronto, 1975, págs. 162-165.



ter híbrido, puesto que posee elementos tomados del organismo judicial norteamericano, especialmente en cuanto a su organización, pero en cambio, sus funciones casacionistas, que le permite concentrar todos los asuntos judiciales del país, tienen su apoyo en la tradición española, sin perjuicio del paulatino fenómeno de desconcentración de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, por conducto de los tribunales colegiados de circuito.

#### IV

##### LOS TRIBUNALES LOCALES

23. Los órganos judiciales de las Entidades Federativas surgieron también, de acuerdo con el sistema de doble jurisdicción, con apoyo en el artículo 160 de la Constitución Federal de 1824 (véase *supra*, núm. 12), y se organizaron de acuerdo con la tradición española, en dos instancias: la primera, que anteriormente correspondía a los alcaldes y corregidores, según la legislación colonial, se atribuyó a jueces municipales o de partido, y el segundo grado se confirió a los Tribunales superiores de cada Entidad Federativa, atribuyendo las facultades que anteriormente correspondían a las Audiencias coloniales, e inclusive en algunos Estados así se denominaron en los primeros años de la independencia (35).

24. La evolución que se advirtió en la segunda mitad del siglo XIX y que incrementó las facultades de los tribunales federales (véase *supra*, núms. 14 y 15), menoscabó la autonomía de los jueces de las Entidades Federativas, los que fueron perdiendo la facultad de decidir de manera definitiva las controversias sobre aplicación de las leyes locales, pues a través del amparo estas controversias se fueron concentrando en los tribunales federales, y en último grado en la Suprema Corte de Justicia, hasta que los primeros quedaron subordinados a los segundos, contrariamente al modelo estadounidense, por lo que los mencionados órganos judiciales locales funcionan ahora de manera similar a las audiencias territoriales del sistema judicial español, es decir, como simples tribunales de apelación, cuyos fallos pueden impugnarse en casación ante el Tribunal Supremo (36).

25. Por algún tiempo se conservó una ficción de respeto a la doble jurisdicción, de tal manera que según lo dispuesto por los artículos 192 y 193

(35) Cfr. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN: *Introducción al federalismo*; cit., *supra* nota 4, págs. 280-281.

(36) Cfr. MAURO MIGUEL Y ROMERO y CARLOS DE MIGUEL Y ALONSO: *Derecho procesal práctico*, 11 ed., tomo I, Barcelona, 1967, págs. 65-69.

de la Ley de Amparo, la jurisprudencia obligatoria establecida en esta materia por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia —cinco resoluciones en el mismo sentido con el voto aprobatorio de catorce magistrados en el primer supuesto y de cuatro en el segundo— sólo era imperativa para los jueces locales cuando se trataba de la aplicación de la Constitución Federal, leyes y tratados (ley suprema de la Unión según el art. 133 constitucional) (37), pero en 1968 se modificó el texto del artículo 94 de la Ley Suprema para establecer el mandato de la propia jurisprudencia, tratándose también de la interpretación de leyes y reglamentos locales, y extendiéndola a todos los asuntos de competencia de los tribunales federales y no sólo respecto del juicio de amparo (38).

26. En tal virtud, en el mes de octubre de 1968, en el que entraron en vigor las citadas reformas constitucionales, se consumó de manera definitiva la centralización que se venía observando desde la segunda mitad del siglo XIX, por lo que el principio formal de la doble jurisdicción en el ordenamiento mexicano, resulta artificial en la actualidad, ya que los tribunales de las Entidades Federativas se encuentran subordinados a los jueces federales a través del juicio de amparo que funciona como una casación nacional, y en tal virtud, con algunas diferencias derivadas de la superposición del modelo estadounidense, que se ha venido mencionando, existe un cierto paralelismo con el sistema judicial español, ya que por regla general, en ambos sistemas existen tres instancias, que descansan en los jueces municipales, de partido, etc.; un segundo grado por conducto del recurso de apelación ante los tribunales superiores locales en México y ante las Audiencias Territoriales en España, y finalmente un órgano supremo, que en nuestro país está distribuido entre los tribunales colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, por conducto del juicio de amparo, y en forma similar al Tribunal Supremo español, en virtud del recurso de casación.

27. Sin embargo, debemos hacer referencia a un problema de organiza-

---

(37) El citado artículo 133 constitucional, inspirado casi literalmente en el artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, dispone en su primera parte que «esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...»

(38) El párrafo quinto del citado artículo 94 de la Constitución Federal, tal como fue reformado en 1968, dispone: «La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación...»

ción judicial que se plantea la Constitución española que hemos venido examinando, si se toma en consideración que en el párrafo segundo del artículo 152 de la citada Ley Fundamental, al establecer la organización institucional autónoma, se dispone que un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito de la comunidad autónoma respectiva, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, y en los estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las propias comunidades autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

28. También se dispone en el párrafo tercero del citado precepto que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 del mismo ordenamiento que confiere al referido Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, la categoría de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la comunidad autónoma correspondiente, en el que esté el órgano competente en la primera instancia.

29. Lo anterior no significa una doble jurisdicción, sino una sola, la que posee en las comunidades cierta autonomía de organización y competencia, culminando la organización judicial con la instancia final ante el Tribunal Supremo como órgano de última instancia de todo el país, pero en todo caso, el sistema establecido por el proyecto no deja de presentar complicaciones para lograr una armonización entre los tribunales locales y la jurisdicción nacional, por lo que debe meditarse cuidadosamente la forma en la que serán reglamentados los citados preceptos fundamentales, en el supuesto de aprobarse dichos textos.

## V

### LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

30. No haré referencia, debido a la breve extensión de este trabajo, a la larga y dolorosa evolución, que después de numerosos ensayos y fracasos, llevó a la creación de la justicia constitucional mexicana, depositada esencialmente en el juicio de amparo, el que, en su función primera como instrumento para la defensa de las llamadas «garantías individuales» contra todo acto o ley proveniente de cualquier autoridad, se inspiró esencialmente en el

modelo estadounidense de la «revisión judicial» tal como fue divulgado en América Latina por la obra clásica de Alexis de Tocqueville *La democracia en América del Norte* (39).

31. Como es bien sabido, en la actualidad el juicio de amparo mexicano se ha transformado en un instrumento muy complejo, al cual se le han acumulado paulatinamente funciones e instrumentos procesales diversos de su finalidad original, tales como el recurso de casación mencionado anteriormente; el proceso de lo contencioso-administrativo, y recientemente el instrumento procesal para la tutela de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria (40).

32. No obstante lo anterior, nuestra máxima institución procesal no ha perdido su atribución de medio procesal para la tutela de las disposiciones constitucionales contra las leyes o actos de autoridad que afecten los derechos de los gobernados, consagrados constitucionalmente, pero esta función de justicia constitucional se ha visto oscurecida por la sobrecarga de los otros instrumentos que se le han agregado (41).

33. Por otra parte, el juicio de amparo mexicano no es la única garantía procesal que protege las normas constitucionales en el ordenamiento mexicano, ya que también se establecieron en la Carta Federal vigente, tomadas del modelo norteamericano, el juicio de la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, regulado esencialmente por el artículo 111 de dicha Ley Fundamental (42); las llamadas controversias constitucionales establecidas por el artículo 105 de la misma Ley Supre-

---

(39) La primera edición al español de esta obra, traducida por D. A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en el año 1836, es decir, un año después de su primera edición en francés, se conoció en nuestro país desde 1837, y además se hizo una reimpresión de la misma en México en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente del cual emanó la Carta Federal de 1857. Esta reimpresión mexicana fue publicada por la imprenta de Ignacio Cumplido, en dos volúmenes.

(40) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Breve introducción al juicio de amparo mexicano», en *Memoria del Colegio Nacional*, correspondiente a 1976, México, 1977, páginas 152-167.

(41) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La adecuación del proceso a la protección de los derechos», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 61, enero-marzo de 1966, págs. 97-105.

(42) Cfr. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ BUSTAMANTE: *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, 1964, págs. 67 y sigs.; FELIPE TENA RAMÍREZ: *Derecho constitucional mexicano*, 15 ed., México, 1977, págs. 583-603; SERGIO GARCÍA RAMÍREZ: *Curso de Derecho procesal penal*, México, 1974, págs. 522-526; HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Las garantías constitucionales en el Derecho mexicano», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Sinaloa, enero-julio de 1967, págs. 181-193.

ma (43); y por inspiración propia, el procedimiento investigador a que se refiere el párrafo tercero del artículo 97 constitucional (44); pero en la realidad estos tres instrumentos han funcionado sólo esporádicamente y en la actualidad han caído en desuso, por lo que el peso de la justicia constitucional recae en forma exclusiva en el juicio de amparo, al cual se ha calificado como la garantía constitucional por antonomasia (45).

34. La función primaria del amparo es la que fue consagrada en la Constitución republicana española de 1931, ya que se ha reconocido por los tratadistas españoles que esta institución se inspiró esencialmente en el ejemplo mexicano (46), el cual, como es bien sabido, a su vez y en un principio, recibió la influencia hispánica, entre otros aspectos, inclusive en cuanto a su nombre (47).

---

(43) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, págs. 193-202; MANUEL HERRERA Y LASO: *Estudios constitucionales*, segunda serie, México, 1964, págs. 263-271.

(44) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, págs. 202-208; JORGE CARPIZO: «La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia», en *El Foro*, México, 1972, páginas 67-75; TEÓFILO OLEA Y LEIVA: «El amparo y el desamparo. Ensayo de interpretación del párrafo III del artículo 97 constitucional», en el volumen colectivo *Problemas jurídicos y sociales de México*, México, 1955, págs. 195 y sigs. Debe tomarse en cuenta que con motivo de las reformas constitucionales promulgadas en diciembre de 1977, se adicionó un párrafo cuarto al citado artículo 97 constitucional, en el cual se establece que «la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes...» Sobre la situación anterior a esta reforma cfr. FELIPE TENA RAMÍREZ: «La facultad de la Suprema Corte en materia electoral», en *Revista Mexicana de Derecho Público*, número 1, México, julio-septiembre de 1946, págs. 37-63.

(45) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, págs. 208-213.

(46) En esta influencia mexicana fueron decisivas las enseñanzas del jurista mexicano Rodolfo Reyes, que residió en España en los años anteriores a la expedición de la Carta de 1931, como lo reconocen expresamente las Cartas-Prólogo de ANGEL OSORIO y VÍCTOR PRADERA, así como las alusiones a los trabajos del tratadista mexicano en el seno de las Cortes Constituyentes, en relación con la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías consignados en el libro del propio RODOLFO REYES: *La defensa constitucional*, Madrid, 1934, págs. 7-18. Véanse también los trabajos de los juristas españoles NICETO ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO: «Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales», en el volumen *Ensayos de Derecho procesal civil, penal y constitucional*, Buenos Aires, 1944, págs. 524-526; NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, 1932, págs. 324 y sigs.

(47) Mucho se ha escrito sobre los antecedentes hispánicos del juicio de amparo, por lo que nos limitaremos a señalar la influencia de los fueros aragoneses con base

35. El llamado «recurso de amparo de garantías constitucionales» de la Constitución republicana de 1931, tuvo una aplicación sumamente limitada con motivo de la guerra civil iniciada en 1936, y desapareció con la Carta Fundamental que le dio vida durante todo el régimen franquista, no obstante las propuestas para su restablecimiento expresadas por un sector de la doctrina española (48).

36. Pero en la actualidad, al restablecerse el régimen democrático, la institución ha recibido, como es muy comprensible, nuevos alientos y ha sido consignada la reciente Constitución, con características muy similares a las que tenía en la Carta Republicana de 1931, es decir, como instrumento para la protección específica de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, con exclusión ahora de la libertad personal, que se propone tutelar a través del tradicional *habeas corpus* (49), con lo cual el referido proyecto recoge el modelo mexicano, pero también su proyección latinoamericana, ya que, al menos en teoría, varios ordenamientos latinoamericanos que lo consagran con este nombre, han preservado la función primaria y original del amparo, separándola del *habeas corpus*, en su dimensión tradicional de protección de la libertad personal (50).

37. En otro sentido, un sector de la doctrina mexicana plantea la necesidad de revisar el sector del amparo contra leyes inconstitucionales, ya que

---

en el erudito y documentado estudio del jurista e historiador español VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN: *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, 1971. Las aportaciones del derecho de Castilla, que penetraron directamente en los ordenamientos de las colonias españolas en América, han sido expuestas por lo que se refiere a México, por ANDRÉS LIRA GONZÁLEZ: *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, 1972. Véase también el estudio de ALFONSO NORIEGA CANTÚ: *El origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo*; cit., *supra* nota 17, páginas 151-172.

(48) Cfr. las opiniones de los juristas españoles NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN en la encuesta sobre justicia constitucional que apareció en el *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, Madrid, 1971, páginas 160-177.

(49) En efecto, en el inciso 2, del artículo 53 de la nueva Constitución, se establece: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo ante los tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.»

(50) En el inciso 4 del artículo 17 de la propia Constitución, se dispone: «La ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.»

de acuerdo con la vigente «fórmula Otero», que surgió por inspiración de este ilustre jurista mexicano en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 (51), la sentencia protectora sólo tiene eficacia para las partes en el proceso, prohibiéndose la declaración general.

38. Este principio, que asume un carácter ritual y que tuvo su justificación histórica en el momento en el cual se formuló, ya no cumple su finalidad tutelar en nuestra época de intensos cambios sociales, y por ello se ha expresado la necesidad de modificar este sistema y consagrar, así sea de manera paulatina, la declaración general de inconstitucionalidad, ya que de lo contrario se infringe uno de los principios esenciales del Estado democrático de Derecho, como lo es el de la igualdad de los gobernados ante la ley (52).

39. El principio tradicional de los efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad de la ley, acentúa situaciones de injusticia social si se toma en cuenta que en la mayor parte de los casos son aquellos que disponen de mayores recursos económicos los que tienen la posibilidad de obtener un fallo favorable, puesto que pueden contar con el asesoramiento de abogados de alto nivel profesional, y de esta manera se ahonda la desigualdad producida por la tutela exclusivamente particular (53).

---

(51) El citado artículo 25 mencionado en el texto establecía lo siguiente: «Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare», precepto que puede compararse con lo establecido por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal vigente, en cuya parte conducente se dispone: «La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...»

(52) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo», en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, núm. 10-11, México, enero-agosto de 1971, págs. 60-72; WILLIAM CECIL HAEDRICK: «El control judicial de las leyes», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 60, abril-junio de 1966, págs. 463-467; JUVENTINO V. CASTRO: *Hacia el amparo evolucionado*, 2.ª ed., México, 1977, págs. 23-48; JOSÉ GUILLERMO VALLARTA PLATA: «El poder judicial y el sistema de declaración de inconstitucionalidad en Latinoamérica», en el volumen colectivo *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, 1977, págs. 171-186.

(53) Debido a los motivos citados en el texto, en el I Congreso Latinoamericano de Derecho constitucional, que versó sobre el tema genérico «Derecho y realidad constitucional en América Latina», efectuado en la ciudad de México durante los

40. Son ya varios los ordenamientos constitucionales latinoamericanos que han consagrado el principio de la declaración general de inconstitucionalidad (54), como ocurre con el instrumento denominado «acción popular de inconstitucionalidad» que funciona sin tropiezos desde hace tiempo en las Cartas de Colombia y Venezuela (55), y más recientemente en los ordenamientos fundamentales de Panamá y El Salvador (56), debiendo mencionarse, además, otras modalidades de la misma declaración general, que se han implantado en Costa Rica (57) y Guatemala (58).

41. Advertimos en España esta misma tendencia hacia la declaración

---

días 25 a 30 de agosto de 1975, se aprobó como una de sus conclusiones la siguiente recomendación: «En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica.» Véase el volumen citado en la nota anterior, pág. 202.

(54) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La declaración general de inconstitucionalidad»; cit., *supra* nota 52, págs. 87-92.

(55) Sobre la acción popular de inconstitucionalidad en Colombia y Venezuela existe una bibliografía muy amplia que será difícil relacionar en esta nota, por lo que nos reduciremos a mencionar los trabajos más recientes, entre los cuales pueden citarse, respecto de Colombia, a LUIS CARLOS SÁCHICA: *Constitucionalismo colombiano*, 4.ª ed., Bogotá, 1974, págs. 117-148; JAIME SANÍN OREIFFENSTEIN: *La defensa judicial de la Constitución*, Bogotá, 1971, págs. 129-204; y respecto de Venezuela, HUMBERTO J. LA ROCHE: *El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Maracaibo, 1971, págs. 29-165; JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA: *La jurisdicción constitucional en el Derecho venezolano*, 2.ª ed., Caracas, 1974.

(56) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La declaración general de inconstitucionalidad»; cit., *supra* nota 52, págs. 90-91.

(57) En Costa Rica el llamado «recurso de constitucionalidad» está regulado por los artículos 962 a 969 del Código de Procedimientos Civiles de 25 de enero de 1933, reformado el 23 de diciembre de 1937, preceptos en los que si bien no se establece una verdadera acción popular, determinan que los fallos de la Corte Suprema que deciden este recurso tienen efectos generales; cfr. ROBERTO ALFARO VALVERDE: *Recurso de amparo*, San José, 1959, pág. 39 (tesis mimeografiada); EDUARDO ORTIZ ORTIZ: *Costa Rica: Estado social de Derecho*, San José, 1977, págs. 92-93.

(58) La declaración general corresponde a la llamada «Corte de Constitucionalidad» prevista por el artículo 262 de la Constitución de la República de Guatemala, de 15 de septiembre de 1965, la cual se integra con doce miembros, de los cuales cinco son el presidente y cuatro magistrados, de la Corte Suprema de Justicia designados por la misma, y los demás, por sorteo que practica la misma Corte Suprema entre los magistrados de las Cortes de Apelaciones y de lo Contencioso-Administrativo. Esta Corte no es permanente, ya que sólo funciona cuando se plantea el llamado recurso de inconstitucionalidad; cfr. MARIO AGUIRRE GODOY: *Derecho procesal civil*, tomo I, Guatemala, 1973, págs. 132-133.



general de inconstitucionalidad, si se toma en consideración que la Carta Republicana de 1931 adoptó un sistema de justicia constitucional que podemos calificar de mixto, en cuanto tomó del modelo de la Constitución austríaca de 1920-1929, inspirada en las ideas del ilustre Hans Kelsen (59), el principio del tribunal especializado, que en España se denominó «Tribunal de Garantías Constitucionales», pero también acogió, así sea parcialmente, la tradición americana de los efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad (60), ya que, según las disposiciones de dicha Carta Suprema y las de la Ley Orgánica del propio Tribunal de Garantías Constitucionales, cuando la declaración de inconstitucionalidad de una ley se fundaba en violaciones formales, sus efectos tenían carácter general, pero, si por el contrario, los motivos de inconstitucionalidad tenían naturaleza material o de fondo, que es la hipótesis más frecuente, la sentencia respectiva sólo poseía efectos particulares (61).

42. Durante el régimen franquista no funcionó, como resulta lógico, un sistema de declaración de inconstitucionalidad de las leyes, ya que el instrumento establecido en el documento que recibió el nombre de Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y que se calificó con la denominación peculiar y anacrónica de «recurso de contrafuero», apenas si puede mencionarse a título de simple curiosidad, y fue con toda justificación duramente criticado por la doctrina (62).

43. En la nueva Constitución democrática que hemos examinado en este trabajo se consagra claramente la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes, con independencia del tipo de violaciones en que se apoye, y se encomienda al Tribunal Constitucional, inspirado, como en su época el Tribunal de Garantías Constitucionales, en el sistema austríaco, con

---

(59) Cfr. NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales»; cit., *supra* nota 46, págs. 503-505.

(60) Para el análisis de los sistemas austríaco y americano de justicia constitucional, en cuanto a los efectos generales o particulares de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, cfr. MAURO CAPPELLETTI: *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho comparado*, trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, 1966, págs. 63-75.

(61) Cfr. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1968, págs. 23-52 de la separata.

(62) Para todo lo relativo al recurso de contrafuero cfr. DIEGO SEVILLA ANDRÉS: «La defensa de la Constitución en la Ley Orgánica española», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, Madrid, enero-marzo de 1967, págs. 294-302; y para la crítica, JOSÉ ALMAGRO NOSETTE: «Protección procesal de los derechos humanos en España», en *Revista de Derecho procesal iberoamericana*, Madrid, 1973, págs. 16-21.

lo cual, al ser aprobadas las disposiciones relativas, España se ha incorporado a la corriente europea de Tribunales o Cortes Constitucionales, que con resultados muy satisfactorios para el respeto y la efectividad de los ordenamientos constitucionales respectivos, han venido funcionando en Italia y la República Federal de Alemania, e inclusive en un país socialista como Yugoslavia (63) y este nuevo ejemplo, además tan próximo a nosotros, como es el de España, servirá de apoyo a todos aquellos que propugnamos por la necesidad de la declaración general de inconstitucionalidad, aun cuando la misma no se confiara a un verdadero Tribunal Constitucional, sino a la Suprema Corte de Justicia (64).

## VI

### LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

44. En nuestro país la justicia administrativa estuvo dominada hasta el año 1936 por el que se puede calificar como «sistema judicialista», es decir, aquel que confiere a los tribunales ordinarios el conocimiento de los conflictos entre la administración activa y los administrados (65).

45. Sin embargo, en el citado año 1936 se injertaron en el ámbito federal de la justicia administrativa algunos aspectos del sistema francés de órgano formalmente administrativo de jurisdicción delegada, a través de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (66), el cual fue ampliando su competencia de manera paulatina por conducto del Código Fiscal de 1938 y de la Ley Orgánica de dicho Tribunal que entró en vigor en abril de 1967, de manera que actualmente conoce no sólo de la impugnación de actos o resoluciones de autoridades hacendarias, sino también de otras autoridades administrativas, pero sin llegar a asumir una competencia genérica, por lo que los actos de la administración activa federal que no se encuentran

---

(63) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, 1968, págs. 68-89.

(64) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos»; cit., *supra* nota 1, págs. 34-35.

(65) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Organización de los tribunales administrativos», en *Cuarto número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, pág. 99.

(66) En la parte relativa del artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, se dispuso: «El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.»

dentro de las atribuciones de dicho Tribunal, se combaten a través del juicio de amparo (67).

46. En un principio se discutió la constitucionalidad del citado Tribunal Fiscal Federal, por estimar que estaba situado formalmente dentro de la administración y por ello invadía la esfera del organismo judicial, pero se regularizó su situación, así sea en forma indirecta con la reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, por el decreto de 30 de diciembre de 1946 (68), y en forma expresa en la modificación al mismo precepto por el diverso decreto que entró en vigor en octubre de 1968 (69), por lo que a partir de entonces se advierte una tendencia hacia la creación de tribunales administrativos, inclusive en el ámbito local.

47. Es así como se estableció en el año 1971 el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, con una competencia genérica para conocer de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del propio Distrito Federal, con exclusión de la materia tributaria, encomendada al referido Tribunal Fiscal Federal (70).

48. Siguiendo el modelo del citado Tribunal Fiscal de la Federación, se han establecido tribunales tributarios en los Estados de México, Veracruz, Sinaloa y Sonora (71).

49. Por otra parte, cabe destacar que la situación de los tribunales ad-

(67) Cfr. DOLORES HEDUÁN VIRUÉS: *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, págs. 51-62.

(68) El texto de la citada reforma constitucional dispuso: «En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos».

(69) El artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, se adicionó para disponer 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 normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones».

(70) Cfr. HUMBERTO BRISEÑO SIERRA: «La competencia del Tribunal de lo contencioso-administrativo», en *Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal*, núm. 1, México, julio de 1972, págs. 7-26; ARMANDO VÁZQUEZ GALVÁN y AGUSTÍN GARCÍA SILVA: *El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal*, México, 1977, págs. 63-100.

(71) Cfr. Código Fiscal del Estado de México de 31 de diciembre de 1970, artículos 158-209; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz, de 29 de diciembre de 1975; Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, de 29 de abril de 1976, y Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Sonora, de 24 de enero de 1977.

ministrativos tiende a desplazarse hacia el ámbito del organismo judicial, aun, cuando no pertenezcan formalmente al mismo, si se toma en cuenta que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código Fiscal de 1938 dispusieron que el Tribunal Fiscal Federal debía de dictar sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, por lo que ejercía una jurisdicción delegada, pero ya en la Ley Orgánica del mismo Tribunal de 1967 y en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal de 1971, se abandona este principio y, por el contrario, se establece que ambos organismos están dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones, de manera que ya resulta discutible que pertenezcan formalmente a la administración y más bien deben estimarse como órganos judiciales autónomos, independientes también de los tribunales ordinarios, en forma similar a la que se regula en el ordenamiento de la República Federal de Alemania (72).

50. También se advierte la propensión hacia el establecimiento de un tribunal de justicia administrativa en sentido amplio, tomando como base al fiscal federal ya existente, pero ampliando su competencia para conocer de todas las controversias entre la administración federal y los administrados, y en esta dirección podemos señalar el proyecto elaborado en el año 1964 por varios magistrados del propio Tribunal Fiscal (73) y uno nuevo redactado por el citado Tribunal a iniciativa de su presidente, en el año 1973, para ampliar también el conocimiento del citado organismo judicial y configurar un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la modalidad de que se propuso la desconcentración de las Salas de dicho Tribunal, para situarlas en varias regiones del país (74).

51. Si bien no ha logrado triunfar la idea de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el contrario, sí se ha impuesto el criterio de la desconcentración, si se tiene en cuenta que la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 30 de diciembre de 1977, y que entró en vigor el 1 de agosto de 1978, ha establecido *trece Salas regionales*, integradas cada una por tres magistrados y distribuidas en once regiones, a cada una de las cuales le corresponde una Sala, con excepción de la re-

---

(72) Cfr. KLAUS VOGEL: «La tutela jurídica frente al poder público de la República Federal de Alemania», trad. de José Luis Barrios, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1968, págs. 153-168; HORACIO CASSINELLI MUÑOZ: «Confrontación entre los sistemas de lo contencioso-administrativo en Alemania Federal y en Uruguay», en las mismas revistas y páginas.

(73) Cfr. DOLORES HEDÚAN VIRUÉS: *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, cit., *supra* nota 67, págs. 305-319.

(74) GONZALO ARMIENTA CALDERÓN: *El proceso tributario en el Derecho mexicano*, México, 1977.

gión metropolitana, es decir, el Distrito Federal, en la cual residirán tres Salas.

52. Además de dichas Salas regionales, la reciente Ley Orgánica establece una Sala Superior, integrada por nueve magistrados especialmente nombrados, y los que a su vez designan entre ellos al presidente del Tribunal Fiscal, debiendo destacarse que la referida Sala Superior posee facultades de gobierno y administración de todo el Tribunal, y también actúa como órgano unificador de la jurisprudencia de las Salas regionales.

53. Si comparamos nuestra justicia administrativa con la española se puede observar que existen varios puntos de contacto con la misma, especialmente en la actualidad, ya que con independencia de los regímenes políticos, en España ha imperado el principio judicialista, es decir, que los actos y resoluciones de la administración activa se han impugnado ante los tribunales judiciales, si bien los mismos son especializados, y además también ha existido en alguna época la influencia francesa, por conducto del Consejo de Estado, dependiente de la administración, que se introdujo en el año 1858, pero que después de sufrir varias vicisitudes fue suprimido definitivamente en 1902 al restablecerse el principio judicialista (75).

54. La justicia administrativa, salvo excepciones, se atribuye a Salas de lo Contencioso-Administrativo tanto en las Audiencias Territoriales como en el Tribunal Supremo, de acuerdo con la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, reformada el 17 de marzo de 1973 (76).

55. La dolorosa experiencia de la vida contemporánea, en la cual los instrumentos judiciales resultan insuficientes frente a una administración cada vez más poderosa y absorbente, me hace compartir el escepticismo, que a veces llega a ser amargo, del distinguido tratadista español Jesús González Pérez (77), pero con todos los defectos que se atribuyen a la justicia administrativa debe reconocerse que de manera paulatina y con tropiezos y retrocesos, es el único instrumento procesal con el que se cuenta para la tutela

(75) Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1964, págs. 453-456.

(76) Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La justicia administrativa en España*, Madrid, 1974, págs. 62-75.

(77) El distinguido jurista español llega al extremo de sostener: «La justicia administrativa ha sido impotente para lograr la sumisión de la administración pública al Derecho y, en consecuencia, no puede hablarse de justicia administrativa, no existe justicia en la Administración. La experiencia nos ha demostrado que «justicia» y «administración» son dos palabras que se repelen, no cabe la más leve conexión entre ellas», *op. cit.*, pág. 16. Véase del mismo autor su valiosa obra *Administración pública y libertad*, México, 1971, págs. 67-92.

de los gobernados frente a la misma administración, y la realidad mexicana permite sostener que se advierte un lento progreso en esta dirección, en la que es útil la experiencia española.

56. En primer lugar y técnicamente, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 posee adelantos indudables si la cotejamos con las leyes similares del ordenamiento mexicano, en particular respecto de las Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal Federal, la parte relativa del Código Fiscal y la del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal (78); pero lo más importante es referirnos al modelo que puede proporcionar, en segundo término, la Ley española de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que unifica la mayor parte de los procedimientos y de los recursos administrativos, mientras que en México existe en esta materia una verdadera anarquía en los ordenamientos tanto federales como los de carácter local, lo que se traduce en indefensión de los particulares (79), si se toma en cuenta el principio de definitividad, que implica el agotamiento de los recursos y defensas administrativos antes de acudir a los tribunales administrativos o al juicio de amparo (80).

57. La reciente Constitución española contiene varias disposiciones que pueden servir de ejemplo para la justicia administrativa mexicana en dos sectores: el primero relativo a la responsabilidad económica de la administración como consecuencia de la prestación de los servicios públicos, consagrada ampliamente en el artículo 106, inciso 2 (81), ya que esta responsabilidad es prácticamente inexistente en el ordenamiento mexicano, en el cual sólo puede invocarse la disposición muy tímida del artículo 10 de la Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, que se aplica muy rara vez y que además se apoya en el superado principio de la culpa de la administración (82).

---

(78) Cfr. ANTONIO CARRILLO FLORES: *La justicia federal y la Administración pública*, 2.ª ed., México, 1973, págs. 269-284; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: «La justicia administrativa en México», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, noviembre-diciembre de 1972, págs. 772-804.

(79) Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, 1969, págs. 40-44.

(80) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Introducción al estudio de los recursos administrativos», en el volumen colectivo *Estudios de Derecho público contemporáneo*, México, 1972, págs. 59-79.

(81) Dicho precepto dispone: «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.»

(82) Cfr. ANTONIO CARRILLO FLORES: *La justicia federal y la Administración*

58. El otro aspecto importante que puede servir de ejemplo aprovechable es el de la figura del *defensor del pueblo* (art. 54), lo que significa la introducción del *Ombudsman*, de origen escandinavo, y la que se está transformando en una institución universal, como lo sostiene un tratadista francés (83), puesto que se está imponiendo en numerosos ordenamientos, especialmente los parlamentarios, pero también se perfila su implantación en los de carácter presidencial (84). En términos generales, la institución se traduce en el nombramiento de un representante del órgano legislativo para la tutela de los derechos administrados, y en el caso del defensor español, la Constitución agrega que la protección de los derechos fundamentales de los administrados lo faculta para promover, en su caso, los recursos de amparo y de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 162, incisos a) y b) (85).

---

*pública*, cit., *supra* nota 78, págs. 21-24; ANDRÉS SERRA ROJAS: *Derecho administrativo*, 6.ª ed., tomo II, México, 1974, págs. 566-567. El citado artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos, dispone en su segundo párrafo: «... Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.»

(83) Cfr. ANDRÉ LEGRAND: «Une institution universelle: l'Ombudsman», en *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, octubre de 1973, págs. 851-861. En consecuencia, la bibliografía es muy abundante, por lo que me limito a citar la publicación en español y editada originalmente en inglés por DONALD C. ROWAT: *El Ombudsman*, traducción de Eduardo L. Suárez, México, 1973, así como el reciente y excelente estudio comparativo de FRANK STACEY: *Ombudsmen Compared*, Oxford, Inglaterra, 1978.

(84) Cfr., entre otros, STANLEY V. ANDRESON: *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*, Berkeley, California, 1969, y especialmente el libro editado por ALAN J. WYNER: *Executive Ombudsmen*, Berkeley, California, 1973.

(85) En los términos del citado artículo 54 de la nueva Constitución española: «una ley orgánica regulará la institución del *Defensor del Pueblo* como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título (título I de los derechos y deberes fundamentales), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». A su vez, en los incisos a) y b) del artículo 162 de la misma Constitución, se determina que: «Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el *Defensor del Pueblo*, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas; b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo así como el *Defensor del Pueblo* y el Ministerio Fiscal.»

## VII

## LA JUSTICIA LABORAL

59. Los órganos de la jurisdicción laboral mexicana están encuadrados formalmente en el campo de la administración, tanto de las Entidades Federativas como de la Federación, según un sistema unificado integrado por las llamadas Juntas de Conciliación y Arbitraje reguladas por la fracción XX, del apartado A), del artículo 123 constitucional (86), y que se compone en forma tripartita por igual número de representantes de trabajadores y empresarios y uno del gobierno respectivo.

60. A lo anterior debe agregarse el llamado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, también de carácter tripartito y que tiene como función la de resolver las controversias entre los organismos públicos de la Federación y del Distrito Federal y sus servidores en los términos de la fracción XII, del apartado B), del mismo artículo 123 constitucional (87).

61. Por lo que se refiere a las Juntas de Conciliación y Arbitraje introducidas en el texto original del citado artículo 123 de la Carta Federal de 1917, se ha discutido amplia y apasionadamente sobre su naturaleza, ya que se ha pretendido que son tribunales de equidad, diversos de los ordinarios (88), e inclusive algunos tratadistas distinguidos han afirmado que se trata de «órganos constitucionales de justicia social», que se apartan de los tres departamentos del poder de carácter tradicional (89).

---

(86) La fracción XX del citado artículo 123, apartado A, establece: «Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.»

(87) La fracción XII del citado apartado B del artículo 123 constitucional, apartado que se refiere a las bases que deben regir las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, dispone: «Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.» Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Panorama de los Derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano», en *Revista mexicana del Trabajo*, México, junio de 1965, págs. 27-36.

(88) Cfr., entre otros, al distinguido jurista mexicano MARIO DE LA CUEVA: *Derecho mexicano del trabajo*, tomo II, 8.ª ed., México, 1961, págs. 918-922.

(89) El principal sostenedor de esta tesis es el destacado tratadista mexicano ALBERTO TRUEBA URBINA: *Nuevo Derecho procesal del trabajo. Teoría integral*, 2.ª edición, México, 1973, págs. 245-247.



62. El Constituyente de Querétaro no precisó la naturaleza de estos organismos, los que se transformaron paulatinamente en los verdaderos tribunales del trabajo, y esta evolución culminó con la Ley de Amparo que entró en vigor en enero de 1936, al introducir el juicio de amparo de una sola instancia en materia laboral, cuyo conocimiento se atribuyó a la Sala Cuarta de la Suprema Corte de Justicia, creada poco tiempo antes (cuya competencia actualmente se divide con los Tribunales Colegiados de Circuito), con lo cual se otorgó a los llamados «laudos» de las referidas Juntas de Conciliación y Arbitraje el carácter de verdaderas sentencias judiciales (90).

63. La situación fue más sencilla respecto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que surgió por vez primera en el año 1938, en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual se elevó a rango constitucional hasta el año 1960 (91), ya que no se le dio el nombre de Junta que conservan los restantes órganos de justicia laboral, pues si bien se otorga la denominación de «laudos» a los fallos respectivos, éstos configuran sentencias judiciales en sentido estricto y como tales pueden impugnarse en amparo ante la Sala Cuarta de la Suprema Corte de Justicia (92).

64. No obstante lo anterior, todavía no existe consenso sobre la esencia y funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, incertidumbre a la cual contribuye la jurisprudencia de los tribunales federales, debido a su falta de precisión (93), pero todo proviene de una discusión más amplia sobre el carácter singular que se atribuye a las normas del proceso laboral —calificadas

(90) Cfr. JORGE TRUEBA BARRERA: *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, págs. 171-318.

(91) El procedimiento legislativo de esta reforma constitucional puede consultarse en la obra *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, cit., *supra* nota 21, tomo VIII, págs. 694-716. La reforma aprobada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de diciembre de 1960. Cfr. HUMBERTO E. RICORD: «El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, enero-agosto de 1972, págs. 89-124.

(92) Cfr. IGNACIO BURGOA: *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 26, págs. 393-394.

(93) Véase como ejemplo las tesis números 134 y 135, publicadas en las páginas 138 y 139, del cuaderno relativo a la Cuarta Sala del apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año 1975, ya que mientras en la primera se afirma que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son soberanas para la interpretación de la ley ni para la aplicación del derecho, pues si lo fueran, la intervención de la justicia federal contra sus actos sería ociosa; en la segunda se sostiene que las referidas Juntas «no son tribunales de derecho y, por lo mismo, no están obligadas al pronunciar sus laudos a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios».

como sociales por algunos juristas españoles (94)— frente a las restantes ramas de enjuiciamiento, particularmente el proceso civil (95).

65. El proceso laboral se independizó del civil desde fines del siglo xx, en virtud de que este último demostró su ineficacia para resolver de manera rápida, justa y flexible, los crecientes conflictos entre los trabajadores y los empresarios, y con este motivo surgieron los órganos paritarios (96), los que decidían de acuerdo con los principios de la equidad social, y que tuvieron su auge en la primera posguerra (97), pero posteriormente, en cuanto se fueron perfeccionando las normas procesales y sustantivas de carácter laboral, dichos órganos se incorporaron de manera paulatina al organismo judicial como tribunales especializados, en la mayor parte de los casos, aplicando disposiciones procesales específicas, y conservando en algunos ordenamientos su composición paritaria o tripartita, como ocurre, por ejemplo, con Brasil en Latinoamérica (98),

(94) Cfr., entre otros, JUAN MENÉNDEZ PIDAL: *Derecho procesal social*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1956.

(95) Sobre la controversia doctrinal respecto a las diferencias o similitudes entre el proceso civil y el laboral, cfr., entre otros, ALBERTO TRUEBA URBINA: *Nuevo Derecho procesal del trabajo*, cit., *supra* nota 90, págs. 47-72; HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Introducción al estudio del Derecho procesal social», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, 1955; PATRICIA KURCZYN: «Derecho procesal social, con especial referencia a la nueva Ley Federal mexicana del trabajo», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, abril-septiembre de 1973, págs. 495-527; EDUARDO I. COUTURE: «Algunas nociones fundamentales del Derecho procesal del trabajo», en su obra *Estudios de Derecho procesal civil*, tomo I, Buenos Aires, 1948, páginas 271 y sigs.; VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN: «Jurisdicción ordinaria y jurisdicción del trabajo», en su obra *Temas del ordenamiento procesal*, tomo I, Madrid, 1969, páginas 521-564, etc.

(96) Como es bien sabido, los primeros tribunales paritarios en materia laboral aparecieron en Francia con el nombre de *Conseil de Prud'hommes* desde el año 1810, aun cuando tuvieron una actividad importante en la segunda mitad del siglo xix, y de ahí pasaron a Bélgica con el mismo nombre y posteriormente a Italia con la denominación de *Proviviri*; cfr. XAVIER BLANC-JOUVAN: «The Settlement of Labor Disputes in France», en el volumen colectivo editado por BENJAMÍN AARON: *Labor Courts and Grievance Settlement in Western Europe*, Los Angeles, Londres, 1971, págs. 15-17.

(97) Cfr., entre otros, PIERO CALAMANDREI: «El significado constitucional de las jurisdicciones de equidad», en su obra *Estudios sobre el proceso civil*, trad. de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, 1961, págs. 53-59.

(98) Cfr. MOZART VÍCTOR RUSSOMANO: *Manuel Prático de Direito de Trabalho*, tomo III, *Direito Juridário do Trabalho*, 3.<sup>a</sup> ed., Río de Janeiro, 1966, págs. 15-17; EVARISTO DE MORALES FILHO: «Direito do Trabalho Brasileiro», en la obra colectiva editada por MARIO DE LA CUEVA: *El derecho latinoamericano del trabajo*, tomo I, México, 1974, págs. 364-389.

así como Francia (99) y la República Federal de Alemania (100), en Europa occidental.

66. Un examen superficial de carácter comparativo nos lleva a la conclusión de que la evolución actual se dirige hacia la formación de tribunales especiales de trabajo, integrados al organismo judicial, con la paulatina desaparición de los representantes gremiales, que en una determinada época histórica se pensó que podían contribuir a resolver los conflictos laborales con un criterio de justicia, pero que no han podido realizar esa previsión (101).

67. Esta evolución se ha presentado también en México, ya que tratándose de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, éstas funcionan como verdaderos órganos jurisdiccionales, en los cuales se advierte cada vez con mayor fuerza el predominio de los jueces profesionales en su calidad de representantes gubernamentales, así como la creciente debilidad de los representantes gremiales, cuyo papel de «jueces defensores», como los ha calificado con agudeza el ilustre procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo (102) nulifica su intervención en el fallo y aun en el procedimiento, al contradecirse recíprocamente en la mayor parte de los casos (103).

68. La Ley Federal del Trabajo de 1970, que contiene tanto las disposiciones orgánicas como las procesales del Derecho laboral, establece con claridad este reforzamiento del juez profesional, al que le da el carácter de director del proceso (104) y le otorga el predominio, que en la realidad ya

(99) Cfr. XAVIER BLANC-JOUVAN: «The Settlement of Labor Disputes in France», citado, *supra* nota 96, págs. 15-40; y para los aspectos más recientes, EMMANUEL BLANC: *Procédure Prud'homale. Commentaire du Décret du 12 septembre 1974*, París, 1975.

(100) Cfr. THILO RAMM: «Labor Courts and Grievance Settlement in West Germany», en el volumen colectivo citado en la nota 96, págs. 96-127.

(101) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, conjuntamente con el trabajo del mismo nombre de JORGE CARPIZO, México, 1975, págs. 26-29.

(102) «El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias o dudosas», en su obra *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, tomo I, México, 1974, págs. 252-253; *Ibid.: Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2.<sup>a</sup> ed., México, 1970, págs. 171-172.

(103) Sin embargo, Jorge Carpizo en su trabajo mencionado en la nota 101, página 70, afirma que la integración tripartita de las Juntas es acertada porque no siempre los votos de los representantes de las partes se anulan, y esa integración en una gran mayoría de los casos hace que la justicia sea más humana, más cercana a los problemas y necesidades de los interesados.

(104) En la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la citada Ley Federal del trabajo de 1970, se afirmó, en su parte conducente, que «... se adoptaron las medidas adecuadas para evitar que la formación tripartita de las Juntas perturbe

había adquirido, frente a la apatía de los representantes gremiales (105).

69. En la magistratura del trabajo español la aproximación hacia la jurisdicción ordinaria es más evidente, en cuanto que desde 1938 se suprimieron los órganos paritarios y se confirió la decisión de los conflictos de trabajo a jueces profesionales, que si bien no pertenecen formalmente a la jurisdicción ordinaria, en cuanto dependen del Ministerio de Trabajo y no del de Justicia, en su estructura y funcionamiento no poseen diferencias apreciables con los tribunales del organismo judicial, ya que sus tres sectores, es decir, magistrados de trabajo, Tribunal Central de Trabajo y Sala de lo Social del Tribunal Supremo, están integrados por jueces independientes e inamovibles (106), y por otra parte, la Ley de Procedimiento Laboral, en su texto refundido de 1973, no se aparta esencialmente de otras leyes procesales, en particular la de Enjuiciamiento civil, a la que se le otorga expresamente carácter supletorio (primera disposición final) (107).

70. Es previsible que el paso definitivo hacia la unificación es efectúe en cuanto se apruebe el proyecto de Constitución que se discute actualmente en las Cortes Españolas, ya que su artículo 109, inciso 4, consagra en forma expresa el principio de la *unidad jurisdiccional* estimado como «la base de la organización y funcionamiento de los tribunales», excluyéndose únicamente la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y «de acuerdo con los principios de la Constitución».

---

su funcionamiento, a cuyo fin, salvo los casos de resoluciones especiales, para el funcionamiento de las Juntas será suficiente la presencia del representante del gobierno (juez letrado)...»

(105) De la simple lectura del artículo 620 de la propia Ley Federal del Trabajo de 1970, se observa la tendencia a concentrar mayores facultades en el presidente de los grupos especiales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que es el representante gubernamental y, por tanto, el juez letrado, en relación con los representantes de los intereses gremiales, ya que el primero actúa realmente como un verdadero juez instructor del proceso laboral, y con exclusión de algunas resoluciones importantes, puede decidir todas las cuestiones de trámites sin la presencia de los mencionados representantes gremiales, y respecto de estos últimos se establecen una serie de reglas para lograr la intervención de los propios representantes, evitando que su ausencia pueda influir en la prolongación del proceso.

(106) Cfr., entre otros, MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho procesal del trabajo*, 3.ª ed., Madrid, 1976, págs. 16-18; CARLOS DE MIGUEL Y ALONSO: «El acceso a la justicia y los tribunales de trabajo en España», en *Revista de Estudios Procesales*, Rosario, Argentina, marzo de 1977, págs. 19-21.

(107) En efecto, dicho precepto, establece: «En todo lo no previsto en esta disposición legal y demás preceptos de la legislación social, se estará a lo que dispone la Ley de Enjuiciamiento Civil.»

71. La discusión entre los tratadistas españoles sobre el alcance de este principio de la unidad jurisdiccional tal como figuraba en el «Anteproyecto de Bases para una Ley Orgánica de la Justicia», publicado en julio de 1968, por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia (108), y que sirvió de apoyo a la Ley de 28 de noviembre de 1974, sobre Bases Orgánicas de la Justicia (109) y particularmente el minucioso estudio del notable profesor español Víctor Fairén Guillén (110), me ha llevado a la convicción de que, de aprobarse el referido artículo constitucional, la consecuencia será la incorporación de la Magistratura de Trabajo al organismo judicial.

72. Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, esta unificación de la jurisdicción laboral al organismo judicial federal —tomando en cuenta que se ha postulado la necesidad de centralizar la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje— no resulta tan sencilla, debido a un criterio romántico y sentimental (111), que todavía perdura, el que atribuye a dichas Juntas una función distinta de los otros organismos judiciales, y que llevó al legislador de 1970 a suprimir implícitamente la supletoriedad del Código

(108) En la base 2.ª del documento señalado, se proponía: 1.º El carácter independiente de la justicia; que su función única, exclusiva y excluyente de las demás del Estado, es la de aplicar las leyes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, lo que se realizará a través de los órganos judiciales, que se determinarán en la ley: la integridad de su función, atribuyendo a los tribunales de justicia el conocimiento de todos los juicios civiles, penales, contencioso-administrativos, *laborales* y demás que establezcan las leyes, con unidad jurisdiccional, exceptuándose únicamente a las jurisdicciones militar y eclesiástica...»

(109) Según la base 1.ª, inciso 2, de este ordenamiento, se dispuso: «La potestad de aplicar las leyes en el ejercicio de la función jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en los juicios civiles, penales, contencioso-administrativos, laborales, contencioso-sindicales y demás que puedan legalmente establecerse, corresponde exclusivamente, conforme al principio de unidad de jurisdicción a los Juzgados y Tribunales de Justicia determinados en esta ley, según su diversa competencia, salvo lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Estado...»

(110) «Comentario crítico de la base primera del «Proyecto de Ley Orgánica de la Justicia» (20 de diciembre de 1973), en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, 1974, págs. 37-77.

(111) El distinguido jurista mexicano NARCISO BASSOLS, en su clásico trabajo «Qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje», publicado primeramente en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I, México, 1930, págs. 185-211, y reproducido posteriormente en la recopilación de sus trabajos, denominada *Obras*, México, 1964, págs. 83-112, se refería al «obrerismo sentimental ingenuo» como el obstáculo que había impedido la solución técnica y adecuada de los problemas relativos a las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como verdaderos tribunales del trabajo.

Federal de Procedimientos Civiles (112), supletoriedad reconocida por la ley anterior de 1931 (113).

73. Por otra parte, también existe un movimiento para abandonar el principio de la representación tripartita y crear jueces profesionales del trabajo de acuerdo con la evolución que se observa en Latinoamérica (114),

(112) En efecto, el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, actualmente en vigor, al enumerar las fuentes del Derecho laboral, establece: «A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6.º (tratados internacionales que beneficien a los trabajadores), se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.» En la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto respectivo se expresó que dicho precepto «no menciona al *Derecho común*, en primer lugar porque este término es ambiguo, y en segundo, porque cuando contenga principios generales se aplicarán a la vida del Derecho del trabajo de conformidad con la ya citada fórmula del artículo 14 de la Constitución».

(113) El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo anterior, de 1931, establecía entre las fuentes supletorias al «Derecho común» y, al respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia entendió por tal a las disposiciones civiles federales, tanto sustantivas como procesales, de tal manera que se aplicaban como supletorias de las normas instrumentales, las relativas del Código Federal de Procedimientos Civiles, como se desprende de la tesis jurisprudencial número 144, página 144, del Cuaderno relativo a la Cuarta Sala, del apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, publicado en el año 1975, y que se refiere a las leyes supletorias en materia de trabajo.

(114) Para no citar sino algunos ejemplos, debemos destacar los ordenamientos de Argentina, Colombia, Chile y Venezuela, en los cuales existe una jurisdicción laboral especializada, integrada al organismo judicial y compuesta de jueces profesionales, al menos en lo relativo a la resolución de los conflictos individuales de carácter jurídico. Cfr. AMEDEO ALLOCATI: *Derecho procesal del trabajo*, Buenos Aires, 1966, págs. 66-71, 71-89; MARIANO R. TISSEMBAUM: «El derecho del trabajo en la República Argentina», en la obra editada por MARIO DE LA CUEVA: *El derecho latinoamericano del trabajo*, cit., *supra* nota 98, tomo I, págs. 76-80; MIGUEL GERARDO SALAZAR: *Curso de Derecho procesal del trabajo*, 2.ª ed., Bogotá, 1963, págs. 76-117; GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY: «El Derecho del trabajo en Colombia», en la obra editada por MARIO DE LA CUEVA, citada en esta misma nota, tomo I, págs. 550-564; HUGO PEREIRA ANABALÓN: *Derecho procesal del trabajo*, Santiago de Chile, 1961, páginas 31-63; FRANCISCO WALKER LINARES: «Derecho del trabajo chileno», en la obra de MARIO DE LA CUEVA, antes mencionada, tomo I, págs. 639-646; VICENTE HERNÁNDEZ TOVAR: *Procedimiento judicial del trabajo*, Valencia, Venezuela, 1966, págs. 89-94; CARLOS O. NEWMAN BRICEÑO: «Lincamientos del proceso en los juicios de trabajo en la legislación venezolana», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Mérida, Venezuela, octubre-diciembre de 1956, págs. 59-71; RAFAEL J. ALFONSO GUZMÁN: «El Derecho del trabajo en Venezuela», en la obra varias veces citada de MARIO DE LA CUEVA, tomo II, págs. 650-652.

pero aun conservando dicha integración tripartita, la unificación tendría la gran ventaja de atribuir a los jueces profesionales del trabajo, las garantías de inamovilidad e independencia de los cuales todavía carecen, debido a su calidad de representantes de los Gobiernos Federales o de las Entidades Federativas (115).

## VIII

### LOS FUTUROS TRIBUNALES AGRARIOS

74. No obstante, se ha reconocido en la doctrina mexicana que los conflictos derivados de la aplicación de las disposiciones relativas a la reforma agraria dan lugar a verdaderos procesos; los mismos todavía se atribuyen, por mandato del artículo 27 constitucional, a autoridades administrativas federales dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la intervención restringida de algunas autoridades locales que forman parte de las llamadas Comisiones Agrarias Mixtas (116).

75. Si se examina, así sea superficialmente, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, especialmente en su libro V, que se refiere al procedimiento agrario, se advierte que si bien algunas de las disposiciones del libro citado pueden estimarse como procedimientos administrativos o de jurisdicción voluntaria, la mayor parte se refieren a verdaderos procesos, lo que resulta todavía más claro tratándose del calificado como «juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales» (arts. 379-390), que en realidad constituye un recurso de apelación ante la Suprema Corte de Justicia, ya que la primera instancia se tramita ante la referida Secretaría de la Reforma Agraria (117).

76. Se han señalado en forma reiterada los inconvenientes de atribuir funciones estrictamente jurisdiccionales a las autoridades administrativas encargadas de establecer la política agraria, las que en muchos casos carecen

---

(115) Cfr. JORGE CARPIZO: *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, cit., *supra* nota 101, págs. 61-68.

(116) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 52, octubre-diciembre de 1963, págs. 908-920.

(117) Cfr. MARTA CHÁVEZ P. DE VELÁZQUEZ: *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, 1971, págs. 30-309; HUMBERTO E. RICORD: *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, págs. 289-306.

de la preparación técnica de los jueces profesionales, y por ello es que un sector importante de la doctrina se ha mostrado inclinado a la creación de verdaderos tribunales agrarios (118), teniendo en cuenta la propensión que existe en varios países latinoamericanos, que han ensayado una reforma agraria en cierto modo similar a la mexicana, a la que han tomado como modelo, y este es el caso de los tribunales agrarios de Bolivia (1952), Chile (1967), Perú (1969), Venezuela (1976) y se proyecta también en Costa Rica (119).

77. Inclusive se han efectuado en México estudios oficiales tendentes a la formulación de proyectos para la creación de tribunales agrarios, estudios que desafortunadamente no se han hecho públicos, pero que llevarán tarde o temprano a la creación de una jurisdicción agraria especializada, inspirada, hasta cierto punto, en el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación (120).

78. En España no se ha advertido la necesidad de establecer tribunales agrarios especializados, en virtud de que los problemas en cuanto a la distribución de la tierra son diversos a los existentes en Latinoamérica (121), salvo el funcionamiento de tribunales tradicionales de extracción popular, como el famoso Tribunal de las Aguas de Valencia, que ha sido objeto de un estudio excepcional del distinguido procesalista español Víctor Fairén Guillén (122); pero de establecerse es probable que lo sean dentro de la juris-

(118) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Lineamientos fundamentales del proceso social agrario», cit., *supra* nota 116, págs. 932-934; RAÚL CERVANTES AHUMADA: «Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)», en *Estudios Agrarios*, núm. 8, mayo-agosto de 1964, págs. 75-78; JOSÉ SÁNCHEZ GONZÁLEZ: «Los Tribunales Agrarios», en *Jurídica*, núm. 4, México, julio de 1972, págs. 349-362.

(119) Cfr. J. MASREVERY: *Derecho agrario y justicia agraria*, Roma, marzo de 1974, págs. 35-68; RICARDO ZELEDÓN: «La jurisdicción agraria en Venezuela» y «Hacia la jurisdicción agraria en Costa Rica», ambos trabajos en *Rivista di Diritto Agrario*, Milán, 1977, págs. 612-635, 790-808, respectivamente; GUILLERMO FIGALLO: «La justicia agraria en el Perú», en *Derecho y reforma agraria. Revista*, núm. 8, Mérida, Venezuela, 1978, págs. 21-45; RICARDO ZELEDÓN: «Elementos de calificación del fuero privativo agrario del Perú dentro del nuevo período histórico-jurídico y su influencia en América Latina», en *Rivista di Diritto Agrario*, Milán, 1978.

(120) Como ejemplo podemos mencionar el anteproyecto de Ley de Justicia Agraria elaborado por LUIS DEL TORO CALERO: *Evolución del amparo agrario y la Ley de Justicia Agraria*, tesis doctoral mimeografiada, México, 1976, tomo II, págs. 572-647.

(121) Cfr., entre otros, ALBERTO BALLARÍN MARCIAL: *Derecho agrario*, Madrid, 1965; MANUEL ALONSO OLEA, GASPAS BAYÓN CHACÓN y otros: *La problemática laboral de la agricultura*, Madrid, 1974.

(122) *El Tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso (oralidad, concentración, rapidez, economía)*, Valencia, 1975.



dicción ordinaria, de acuerdo con el principio de la unidad de la misma, postulado por el proyecto de Constitución antes señalado (véase *supra*, número 70) y dentro de la corriente europea de tribunales agrarios que ha analizado con minuciosidad el tratadista italiano Alberto Germanò (123).

---

(123) *Il processo agrario. Studio comparativo sul diritto europeo occidentale*, Milán, 1973.