

PROBLEMAS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA FEDERAL Y REGIONAL EN MEXICO Y EN ESPAÑA

Por HECTOR FIX-ZAMUDIO

SUMARIO

I. Introducción.—II. Diversos sistemas de organización judicial en los ordenamientos federales y regionales.—III. La dualidad de jurisdicción en el régimen federal mexicano y su situación actual.—IV. La unidad de la organización judicial en el sistema español.—V. La creación de tribunales regionales de acuerdo con la Constitución española de 1978 y los Estatutos de Autonomía.—VI. Las cuestiones relativas a la constitucionalidad de los ordenamientos nacionales y locales o regionales.—VII. Reflexiones comparativas.—VIII. Conclusiones

I. INTRODUCCION

1. En la vida jurídico-política contemporánea, en la cual los problemas relativos a la impartición de justicia por los tribunales se han vuelto cada vez más complejos, especialmente en los países en los cuales se ha adoptado la estructura federal o regional, una cuestión de gran trascendencia consiste en la regulación de las atribuciones de los mismos organismos judiciales en la aplicación de las disposiciones legislativas nacionales y locales, que forman dos esferas diversas y sin embargo en constante relación recíproca.

2. A este respecto, se han establecido varios sistemas de organización judicial, con el objeto de delimitar la aplicación de las propias leyes locales

y nacionales y, además, diversos instrumentos procesales para resolver las controversias que pueden presentarse en los dos órdenes legislativos.

3. Si bien en el inciso siguiente haremos una breve referencia a las categorías más significativas que se han adoptado para lograr esa delimitación de las disposiciones legislativas nacionales o estatales, en relación con la de carácter local, ya sea de las entidades federativas o de las regiones, no es nuestro propósito ni ésta la oportunidad, de efectuar el examen comparativo de estos instrumentos procesales, que requeriría de un estudio sumamente amplio y complicado, y por ello limitaremos nuestro examen, de manera forzosamente superficial, a la situación en la que actualmente se encuentran los ordenamientos de México y España, en la inteligencia de que nuestras apreciaciones deben considerarse provisionales, en cuanto no contamos todavía con el texto aprobado por las Cortes, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en la cual se darán soluciones concretas a los problemas de la descentralización judicial introducida en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía actualmente en vigor.

4. Por lo que respecta a la experiencia mexicana en la organización judicial, ésta se inspiró en el sistema estadounidense, pero ha seguido derroteros diversos, debido al peso de la tradición colonial española y la evolución jurídico-política de nuestro país durante el siglo XIX, una vez obtenida la independencia; por lo que puede ser útil contrastarla con el régimen de relativa descentralización introducido por la Constitución española de diciembre de 1978, con mayor razón en cuanto dicha Ley Fundamental ha restablecido la institución procesal mexicana del derecho de amparo, introducida originalmente en la Carta Republicana de 1931 (1).

II. DIVERSOS SISTEMAS DE ORGANIZACION JUDICIAL EN LOS ORDENAMIENTOS FEDERALES Y REGIONALES

5. Con un criterio predominantemente ejemplificativo, y no con el propósito de sistematizar una materia extremadamente compleja, podemos señalar, tomando en cuenta sus grandes lineamientos, dos grandes sectores de organización judicial en los *regímenes de carácter federal*.

(1) Sobre el derecho de amparo en la Carta Republicana de 1931, cfr., entre otros, RODOLFO REYES: *La defensa constitucional*, Madrid, 1934, págs. 226-306; JOSÉ LUIS GARCÍA RUIZ: *El recurso de amparo en el Derecho español*, Madrid, 1980, páginas 15-272. Respecto a su influencia en la Constitución de 1978, cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, Madrid, 1979, págs. 227-267.

6. A) El sistema que podemos calificar como de *doble organización judicial*, fue instaurado por la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, y según el cual funcionan de manera paralela dos sistemas de tribunales, los federales y los locales, los que actúan de manera independiente, si bien relacionados entre sí (2).

7. Este modelo fue seguido de cerca por varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos, entre los cuales subsisten actualmente los regímenes federales de Argentina (3), Brasil (4) y aparentemente México (5), así como por otros países de la familia jurídica angloamericana o del *Common Law*, tales como Australia (6) y la India (7).

8. B) El segundo modelo de organización judicial en los ordenamientos federales, es aquel en el cual sólo existe *un solo cuerpo de tribunales*, de tal manera que los inferiores son de carácter local y los superiores federales o nacionales y si bien cada uno de estos sectores posee su esfera de competencia, la descentralización judicial comprende la participación de las entidades locales en la organización y funcionamiento de los tribunales inferiores.

9. En esta última dirección, si bien con varios matices, podemos señalar

(2) Sobre el sistema judicial norteamericano existe una bibliografía muy abundante, por lo que nos limitamos a citar en vía de ejemplo los trabajos de HENRY J. ABRAHAM: *The Judicial Process*, 3.ª ed., Nueva York-Londres-Toronto, 1975, páginas 138-242, y LEWIS MAYERS: *El sistema legal norteamericano*, 2.ª ed., traducción de Atanasio Sánchez, Buenos Aires, 1969, págs. 9-16.

(3) Cfr., entre otros, SEGUNDO V. LINARES QUINTANA: *Tratado de la ciencia del Derecho constitucional argentino y comparado*, tomo IX, Buenos Aires, 1963, págs. 403-479; GERMÁN J. BIDART CAMPOS: *El Derecho constitucional del poder*, tomo II, Buenos Aires, 1967, págs. 217-432; ídem: *Manual de Derecho constitucional argentino*, 4.ª ed., Buenos Aires, 1975, págs. 719-802; HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ: *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1978, págs. 839-897.

(4) Cfr. LUIS PINTO FERREIRA: *Curso de Direito constitucional*, tomo II, 3.ª ed., São Paulo, 1974, págs. 362-440; PAULINO JACQUES: *Curso de Direito constitucional*, 6.ª ed., Rio de Janeiro, 1970, págs. 227-262.

(5) Cfr., entre otros, FELIPE TENA RAMÍREZ: *Derecho constitucional mexicano*, 17.ª ed., México, 1980, págs. 471-527; JORGE CARPIZO: *Sistema federal mexicano*, en la obra colectiva *Los sistemas federales en el continente americano*, México, 1972, páginas 480-504.

(6) Cfr. ZELMAN COWEN: *Federal Jurisdiction in Australia*, Melbourne, 1959, páginas 94-195; GEOFFREY SAWER: *El régimen político de Australia*, traducción de Miguel Sussini, Buenos Aires, 1971, págs. 119-126.

(7) Cfr., entre otros, H. M. SEERVAI: *El federalismo en la India. La Constitución y la Suprema Corte de la India*, trad. de Lucio Cabrera Acevedo, México, 1976, páginas 75-105.

como ejemplos los ordenamientos de Canadá (8), la República Federal de Alemania (9), la Unión Soviética (10), y Venezuela, en América Latina (11).

10. C) Los ordenamientos de *carácter regional*, que son más recientes que los federales, si tomamos en cuenta que el ejemplo más significativo es el establecido por la Constitución italiana de 1948 (12), y que de cierta manera ha sido también implantado, con modalidades propias, en la Carta Portuguesa de 1976 (13) y en la Ley Fundamental española de 1978, en la cual ha constituido una de las cuestiones más polémicas (14).

11. Los ordenamientos regionales han sido establecidos como una solución a la necesidad de descentralización en países que si bien han tenido experiencias históricas de autonomía, experimentaron hasta hace poco tiempo una centralización autoritaria, y por ello la organización judicial es también única, es decir, se encuentra más cerca de la segunda categoría de las señaladas respecto de los ordenamientos federales, pero con la tendencia a otorgar a las regiones autónomas facultades de participación en la propia

(8) Cfr. BORA LASKIN: *Canadian constitutional law*, 2.ª ed., Toronto, 1960, páginas 761-822; R. MACGREGOR DAWSON: *The Government of Canada*, reimpresión de la 4.ª ed., Toronto, 1964, págs. 421-449; EDWARD MACWHINNEY: *El constitucionalismo federal en Canadá* en la obra colectiva *Los sistemas federales en el continente americano*, cit., *supra*, nota 5, págs. 228-230.

(9) Cfr., entre otros, THEODOR MAUNZ: *Deutsches Staatsrecht* (Derecho político alemán), 18.ª ed., Munich, 1971, págs. 266-276; KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Fundamentos del Derecho constitucional de la República Federal de Alemania), 9.ª ed., Heidelberg-Karlsruhe, 1976, páginas 221-226.

(10) Cfr., entre otros, V. TEREBILOV: *El sistema judicial en la URSS*, trad. de Federico Pita, Moscú, 1977, págs. 74-158; HENRY ABRAHAM: *The Judicial Process*, cit., *supra*, nota 2, págs. 270-278; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA y GABRIELE CRESPI REGHEZZI: *La Costituzione sovietica de 1977*, Milán, 1979, págs. 220-245.

(11) Cfr. HUMBERTO J. LA ROCHE: *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, 7.ª ed., Maracaibo, 1980, págs. 139-161.

(12) Cfr., entre otros, PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, 10.ª ed., Nápoles, 1974, págs. 632-674, JUAN FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, 1978, págs. 223-424.

(13) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, 1980, págs. 413-436, y JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, págs. 435-458.

(14) La bibliografía es muy extensa, por lo que nos limitaremos a citar algunos trabajos en vía de ejemplo: GUMERSINDO TRUJILLO (ed.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979; OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, páginas 841-909; ADOLFO SERRANO DE TRIANA: *La Constitución y la Administración autonómica*, en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo II, Madrid, 1978, págs. 241-266, y JESÚS LEGUINA VILLA: *Las Comunidades Autónomas*, en la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, págs. 739-796.

organización judicial, como se advierte claramente en el régimen español actualmente en vigor.

III. LA DUALIDAD DE JURISDICCION EN EL REGIMEN FEDERAL MEXICANO Y SU SITUACION ACTUAL

12. Resulta evidente que al adoptarse el régimen federal en la Constitución mexicana de 1824, se pretendió seguir el modelo establecido por la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, que comprendió inclusive la denominación que todavía conservamos, de Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se realizó el intento más aparente que real, de modificar sustancialmente el tradicional centralismo de la época colonial, en el cual se introdujeron en su última etapa algunos aspectos de descentralización, primero a través del régimen de Intendencias, en 1786, y después por conducto de las llamadas diputaciones provinciales, establecidas con motivo de las Cortes que expidieron la Constitución de Cádiz de 1812, la que se aplicó esporádicamente en nuestra patria (15).

13. El régimen de doble jurisdicción tomado del sistema federal norteamericano (véase *supra*, número 6), determinó la creación de dos organismos judiciales en la citada Constitución de 1824, formados por los tribunales federales y por los de las entidades federativas, y a estos últimos se otorgó por dicha Ley Fundamental, autonomía orgánica y procesal en la administración de la justicia local (16).

14. La técnica de la doble organización judicial subsiste hasta nuestros días, pero sólo de manera aparente, 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 y Brasil, en los cuales las controversias en las 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

(15) La importancia de las Diputaciones Provinciales en la génesis del federalismo mexicano fue señalada por la distinguida historiadora estadounidense NETTIE LEE BENSON: *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955.

(16) En efecto, los artículos 145 a 156 de la citada Constitución Federal de 1824 establecieron las «reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la Federación la administración de justicia».

nacional, según el modelo estadounidense, se puede acudir a la jurisdicción federal, a través del medio de impugnación que en ambos países recibe el nombre de «recurso extraordinario constitucional» (17).

15. Para apreciar la tendencia que existe en Latinoamérica hacia la centralización que proviene de raíces hispánicas, puede destacarse que 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 (véase *supra*, número 9).

16. Los tribunales federales mexicanos surgieron en el artículo 123 de la citada 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 circuito y en los juzgados de distrito», estructura que de manera evidente se tomó inmediatamente, inclusive en su terminología, de la Ley Judicial Federal de los Estados Unidos expedida en 1789, y no del sistema español implantado en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que este último ordenamiento estableció un Tribunal Supremo, Audiencias Territoriales, así como jueces de partido y alcaldes (18).

17. Los órganos judiciales de las entidades federativas surgieron también, de acuerdo con el sistema de la doble jurisdicción, con apoyo en el artículo 160 de la misma Constitución Federal de 1824, estructurados de acuerdo con la tradición española, en dos instancias: la primera, que anteriormente correspondió 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, a los cuales se otorgaron las facultades que anteriormente correspondían a las Audiencias Coloniales, e inclusive en algunos Estados así se denominaron en los primeros años de la independencia (19).

18. No obstante lo anterior, se produjo una evolución o degeneración

(17) Cfr. sobre el ordenamiento argentino ESTEBAN IMAZ y RICARDO E. REY: *El recurso extraordinario*, 2.ª ed., actualizada por Ricardo E. Rey y Lino Enrique Palacio, Buenos Aires, 1962; RAFAEL BIELSA: *La protección constitucional y el recurso extraordinario*, Buenos Aires, 1958; y por lo que se refiere al sistema de Brasil, JOSÉ AFONSO DA SILVA: *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*, São Paulo, 1963; LUIS PINTO FERREIRA: *Curso de Direito constitucional*, cit., *supra*, nota 4, tomo II, páginas 378-379, 383-385.

(18) Cfr. JOSÉ LUIS SOBERANES: *Tribunales ordinarios*, en el volumen colectivo *Los tribunales de la Nueva España*, México, 1980, págs. 19-83.

(19) Cfr. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN: *Introducción al federalismo (la formación de los poderes)*, México, 1978, págs. 229-292.

en el pensamiento del distinguido jurista mexicano Emilio Rabasa (20), a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales, con apoyo en una interpretación desorbitada del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, y, además, en virtud de la ausencia de un precepto constitucional como el artículo 160 de la Carta de 1824, que disponía: «El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezcan 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» (21).

19. En el fondo, esta interpretación contraria al espíritu del constituyente de 1856-1857, 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 locales, 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 sustraer 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 (22).

20. En la actualidad existe una verdadera superposición de las competencias de los tribunales locales y los federales, pues la aparente doble juris-

(20) El capítulo XVII de su obra clásica *El juicio constitucional*, 2.ª ed., México, 1955, págs. 313-322, se intitula «Corrupción del juicio de amparo».

(21) No obstante que numerosas disposiciones de nuestra primera Constitución Federal fueron incorporadas en el texto de la Carta Federal de 1857, este precepto fue omitido, en nuestra opinión inadvertidamente, y con ello se suprimió el obstáculo jurídico para la concentración judicial a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales.

(22) De la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza el 1 de diciembre de 1916 al Constituyente de Querétaro, se expresa con claridad esta situación, al afirmar en lo conducente que: «... Sin embargo, de esto hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar el artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites... El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se propone para su reglamentación...»

dicción se traduce en una unificación jerárquica, ya que a través del juicio de amparo contra sentencias judiciales, los fallos pronunciados por los tribunales de los Estados que en ocasiones se califican de supremos, se impugnan ante los jueces federales, los cuales actúan como órganos superiores 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, según se verá más adelante (23).

21. La evolución que hemos mencionado anteriormente (véase *supra*, números 18 y 19), incrementó en forma paulatina las facultades de los tribunales federales durante la segunda mitad del siglo XIX y menoscabó la autonomía de los jueces de las propias entidades federativas, los que perdieron la facultad de decidir de manera definitiva las controversias sobre la aplicación de las leyes locales, pues a través del ejercicio del derecho de amparo, estas controversias se concentraron en su totalidad 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 que había tratado de implantarse.

22. Por algún tiempo se conservó una apariencia de respeto a la doble jurisdicción, de tal manera que según lo dispuesto por los artículos 192 y 193 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 en los supuestos de la aplicación de la Constitución federal, leyes y tratados (ley suprema de la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución) (24), pero en 1968 se modificó el texto del artículo 94 de la misma Carta Fundamental para extender la obligatoriedad de la propia jurisprudencia respecto de la interpretación de leyes y reglamen-

(23) Cfr., entre otros CARLOS MIGUEL Y ROMERO y CARLOS DE MIGUEL Y ALONSO: *Derecho procesal práctico*, 11.ª ed., tomo I, Barcelona, 1967, págs. 67-69; LEONARDO PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, JOSÉ ALMAGRO NOSETE y NICOLÁS GONZÁLEZ DELEITO: *Tribunales españoles, su organización y funcionamiento*, 5.ª ed., Madrid, 1979, páginas 52-56.

(24) El citado artículo 133 constitucional dispone: «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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.»

tos locales, así como a todos los asuntos de competencia de los tribunales federales y no sólo en cuanto al juicio de amparo (25).

IV. LA UNIDAD DE LA ORGANIZACION JUDICIAL EN EL SISTEMA ESPAÑOL

23. Prescindiendo de antecedentes históricos, en virtud de la índole sintética de este trabajo, tomamos en cuenta en esencia el sistema establecido en la llamada Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870, que, no obstante esta denominación, ha demostrado una gran estabilidad (26).

24. Por otra parte, es preciso para evitar confusiones terminológicas, ya que es preciso distinguir entre la unidad de la organización judicial, y lo que se considera como unidad jurisdiccional; términos que no obstante su similitud aparente, no pueden considerarse equivalentes, ya que el primero se refiere al funcionamiento de un solo sistema judicial —frente a la dualidad que existe en algunos regímenes federales— en tanto que la unidad de jurisdicción pretende la concentración de los organismos judiciales dentro de la esfera del departamento judicial, suprimiendo los cuerpos administrativos que realizan funciones judiciales, o bien otros órganos especiales con funciones jurisdiccionales, y en este sentido podemos señalar, como ejemplo, el sistema español establecido por la Ley de 1870, que es único en cuanto a su organización, pero adolece de dispersión en cuanto fue reformado en numerosas ocasiones en virtud de la creación de varios tribunales administrativos o militares, incluyendo los que resuelven controversias laborales; varios de los cuales se encontraban fuera del ámbito del departamento judicial (27).

25. Por ello no es de extrañar que la aspiración de los procesalistas españoles ha sido, desde hace tiempo, la de obtener la unificación de los orga-

(25) El quinto párrafo del referido artículo 94 de la Constitución Federal establece en su texto vigente: «Le 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.»

(26) Al respecto puede examinarse el estudio realizado por la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia, intitulado *Crónica de la Codificación española. I. Organización judicial*, Madrid, 1970, págs. 101-349.

(27) Cfr. CARLOS MIGUEL Y ROMERO y CARLOS DE MIGUEL Y ALONSO: *Derecho procesal práctico*, cit., *supra*, nota 23, tomo II, págs. 589-654.

nismos con funciones jurisdiccionales dentro del departamento judicial, y este principio más sencillo de proclamar que de lograr de manera efectiva, fue declarado expresamente por la base segunda, denominada precisamente *De la unidad jurisdiccional*, contenida en la Ley de 28 de noviembre de 1974, llamada: «Bases, Orgánica de la Justicia», expedida con apoyo en el documento constitucional del régimen franquista, que con el nombre de Ley Orgánica del Estado, se promulgó el 10 de enero de 1967; ordenamientos que han quedado sin efecto, con motivo de la reforma política que se inicia en julio de 1976, y totalmente superados en cuanto entró en vigor la Constitución de 29 de diciembre de 1978 (28).

26. Resulta difícil señalar la situación precisa de la organización judicial española en la actualidad, en virtud de que todavía se encuentra en discusión por las Cortes, el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial: sin embargo, podemos encontrar algunos principios generales del nuevo sistema judicial, tanto en los preceptos constitucionales de 1978, como en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, que se publicó el 12 de enero de 1980 (29).

27. En efecto, el artículo 117, inciso 5, de la citada Constitución española de 1978, establece de manera categórica: «*El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.*»

28. Lo anterior significa que la futura Ley Orgánica del Poder Judicial concentrará en el departamento judicial a los tribunales y organismos que anteriormente se encontraban fuera de su esfera, como ocurría con los tribunales del trabajo, que todavía de manera formal están situados en el ám-

(28) En la base segunda del citado ordenamiento se disponía, en lo conducente: «Salvo lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Estado, en la jurisdicción ordinaria que corresponde a los juzgados y tribunales regulados en esta Ley, se integrarán cualesquiera competencias de naturaleza judicial atribuida a otras autoridades u organismos. Sólo esta jurisdicción podrá declarar derechos con efectos de cosa juzgada o imponer sanciones que impliquen privación de libertad. Quedan a salvo las facultades conferidas por Ley a las autoridades gubernativas en materia de orden público...»

(29) Cfr. el volumen editado por las Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, *Consejo General del Poder Judicial. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980; LUIS MOSQUERA: *La posición del poder judicial en la Constitución española de 1978*, en el volumen colectivo *La Constitución española de 1978*, cit., *supra*, nota 14, págs. 692-737.

medio entre el régimen federal y el unitario (33), en virtud de que el mismo ha sido analizado de manera profunda por los tratadistas españoles (34).

32. No ha ocurrido lo mismo, es decir, no se han estudiado con el mismo detenimiento, las repercusiones que tendrán sobre la organización judicial española —la que, como hemos sostenido, es esencialmente unitaria— las facultades que se otorgan a las regiones autónomas. Al respecto, si bien en la actualidad se encuentran en vigor varios estatutos de autonomía, y en la imposibilidad de examinarlos todos, nos referiremos exclusivamente a los de mayor importancia por sus antecedentes históricos, o sean los del País Vasco y de Cataluña, aprobados simultáneamente por referenda de 25 de octubre de 1979 (35), así como los de Galicia y de Andalucía, según referendo de 21 de diciembre de 1980 y 20 de octubre de 1981, respectivamente (36). Estos problemas judiciales se extenderán de manera considerable en virtud de la paulatina aprobación de nuevos estatutos, tomando en cuenta que se han expedido los decretos que regulan los regímenes preautonómicos de Aragón, archipiélago canario, Valencia, archipiélago balear, Extremadura; Castilla y León; Asturias (cuyo Estatuto de autonomía se aprobó por Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1981), y región castellano-manchega (37).

33. En primer término debemos destacar que el principio de participación de las regiones autónomas en la administración de justicia está previsto por el artículo 152, inciso 1, segundo párrafo, de la Constitución de diciembre de 1978, de acuerdo con el cual: *Un Tribunal Superior de Justicia*, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. En los Estados de las Comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las

(33) Cfr. ANTONIO LA PÉRGOLA: *Federalismo y regionalismo: el caso italiano*, en el volumen colectivo *Federalismo y regionalismo*, cit., *supra*, nota 14, págs. 167-196.

(34) Véase estudios citados en la nota 14 de este trabajo.

(35) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: «Referéndum del Estatuto de Autonomía en el País Vasco», y FERNANDO OLLERO BUTLER: «El referéndum para la autonomía de Cataluña», ambos en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, Madrid, invierno de 1979-1980, págs. 201-211 y 213-225, respectivamente.

(36) Cfr. SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ: «Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia», y PILAR MELLADO PRADO: «El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía andaluz», ambos en *Revista de Derecho Político*, núms. 9 y 13, Madrid, primavera de 1981 y de 1982, págs. 219-220 y 213-215, respectivamente.

(37) Cfr. JUAN FERRANDO BADÍA: «Del Estado unitario al Estado autonómico. Su proceso», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, Madrid, invierno de 1979-1980, págs. 7-19.

bito administrativo, ya que dependen del Ministerio del Trabajo, aun cuando se integren por jueces independientes e inamovibles (30).

29. Por otra parte, ya durante el período de transición del sistema franquista al régimen democrático, se eliminaron los tribunales de carácter político, entre ellos los discutidos Juzgados y Tribunal de Orden Público, creados por Ley de 5 de diciembre de 1963 y suprimidos por Decreto de 4 de enero de 1977 (31).

30. No tenemos la pretensión de hacer una descripción; así sea muy breve y superficial, de la organización judicial española, la que, además, es provisional, tomando en cuenta las posibles reformas de la futura Ley Orgánica del Poder Judicial; pues sólo nos importa señalar que con independencia del principio de unidad jurisdiccional, también podemos afirmar, que el sistema judicial español es *unitario*, en el sentido de que existe un sistema único de organismos judiciales, ya sean ordinarios o especializados, si bien las disposiciones de la Constitución de diciembre de 1978, al establecer el sistema de regiones autónomas, introduce la posibilidad de que dichas regiones participen en la administración de justicia, esto no significa que se establezca un régimen paralelo de tribunales nacionales y locales, como el que formalmente existe en nuestro país, y de manera efectiva en otros ordenamientos federales inspirados en el sistema estadounidense (véase *supra*, párrafo número 6).

V. LA CREACION DE TRIBUNALES REGIONALES DE ACUERDO CON LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

31. No nos ocupamos del sistema regional español, establecido por la Constitución de 1978, y que se inspira de cierta manera, pero con aspectos peculiares derivados de las autonomías históricas, en el sistema regional italiano, establecido en la Carta Republicana que entró en vigor el 1 de enero de 1948 (véase *supra*, párrafo 10) (32), considerado como un sistema inter-

(30) 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.

(31) Sobre la legislación de orden público, que constituía la materia sustantiva de esta jurisdicción represiva, cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley de Orden Público*, Madrid, 1971.

(32) Sobre la experiencia de la autonomía regional en Italia, puede consultarse el reciente estudio *L'esperienza regionale ed i problemi degli enti locali*, en el libro de PAOLO BARILE y CARLO MACCHITELLA: *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979, páginas 142-168.

demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 (sobre la jurisdicción del Tribunal Supremo en toda España) (38), las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma, en que esté el órgano competente en primera instancia» (39).

34. Tomando como punto de partida las cuidadosas observaciones que sobre esta materia ha formulado el conocido procesalista español profesor José Almagro Nosete (40), podemos señalar de manera panorámica que, con apoyo en lo establecido en la parte relativa del artículo 152 de la Constitución, que transcribimos en el párrafo anterior, en los Estatutos del País Vasco (artículos 14 y 34), de Cataluña (artículos 19 y 20), de Galicia (artículos 21 y 22) y de Andalucía (artículos 47-50), se ha establecido un Tribunal Superior de Justicia, como el órgano que culmina la función judicial que se efectúa en el territorio de la respectiva Comunidad, y tomando en cuenta que los jueces de cada región tienen competencia para conocer en el orden civil, de todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil local; en el orden penal y social (laboral), también de todas las instancias y grados con excepción de los recursos de casación y revisión; y tratándose del orden contencioso-administrativo, de todas las instancias y grados, cuando se trata de actos dictados por el Consejo Ejecutivo o Gobierno o por la Administración regional, en las materias cuya legislación corresponde a la Comunidad autónoma; y en primera instancia cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado.

35. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que según los artículos 34, inciso 1, segundo párrafo de los Estatutos del País Vasco; 18, inciso 3, de Cataluña; 20, inciso 2, de Galicia, y 53, inciso 3, de Andalucía, dichas Comunidades participan en la organización de los tribunales radicados en su territorio y fijan sus demarcaciones, pero todo ello de acuerdo con lo que dispondrá la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, y tomando en cuenta que la designación de jueces y magistrados de la región corresponde a las

(38) RAFAEL ENTRENA CUESTA: *Comentario a los artículos 147 y 152 de la citada Constitución española*, en la obra colectiva coordinada por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, págs. 1585-1600, 1644-1646.

(39) OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, cit., *supra*, nota 14, páginas 882-885.

(40) «La justicia en los Estatutos de Autonomía», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, Madrid, invierno 1979-1980, págs. 21-35.

autoridades estatales generales, de acuerdo con la propia ley pendiente de aprobación y la recientemente expedida Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial (véase *supra*, párrafo 26) (41).

36. Sin embargo, con el objeto de lograr la mejor comprensión y aplicación del derecho regional, las disposiciones relativas de los tres Estatutos mencionados, disponen que en los concursos, oposiciones y nombramientos para cubrir las plazas vacantes de los organismos judiciales locales, que se convocarán a instancia de las propias Comunidades, se consideran como méritos preferentes el conocimiento del derecho local y del idioma euskera (artículo 35, inciso 1, del Estatuto vasco); la especialización en el derecho catalán (artículo 23, inciso 1, del Estatuto de Cataluña), o la especialización en el derecho gallego y conocimiento del idioma (artículo 25 del Estatuto de Galicia).

37. Como puede observarse, son delicadas y complejas las competencias judiciales y procesales de las autoridades regionales y sus relaciones con las que corresponden en los mismos aspectos a las autoridades estatales generales, y que sólo podrán determinarse en la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, pero en la situación actual podemos señalar los problemas que se presentan, especialmente en materias penal y administrativa ya que como lo hace notar el mismo profesor Almagro Nosete, deben tomarse en consideración —lo que seguramente harán los legisladores— las atribuciones conferidas a la Audiencia Nacional, por los Decretos-leyes de 4 de enero de 1977 y 23 de noviembre de 1979 (42).

38. Se puede hacer la observación de carácter general, de que la unidad del poder judicial español resulta evidente, de acuerdo con el breve examen que hemos hecho en los párrafos anteriores, en virtud de que las Comunidades autónomas únicamente intervienen en la organización y funcionamiento de los tribunales regionales, pero no queda dentro de su competencia determinar los lineamientos generales de la designación y atribuciones de los jueces y tribunales regionales, ya que la primera corresponde al organismo de gobierno de toda la judicatura española, denominado Consejo General del Poder Judicial (artículos 122, inciso 2, de la Constitución, y 1.º, 2.º

(41) De acuerdo con el artículo 31 del citado ordenamiento, corresponde al Pleno del citado Consejo General del Poder Judicial, en su inciso cuarto: «La propuesta de nombramiento de presidente de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas», y según el inciso tercero del artículo 34 de la misma Ley Orgánica, corresponde a la Comisión Permanente del citado Consejo: «Decidir los nombramientos de jueces, magistrados y secretarios que, por tener carácter íntegramente reglado, no sean de la competencia del Pleno.»

(42) *La justicia en los Estatutos de Autonomía*, cit., *supra*, nota 40, págs. 30-35.

y 3.º de su Ley Orgánica de 12 de enero de 1980) (43), y las segundas a la próxima Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 122, inciso 1, de la misma Constitución) (44).

39. A lo anterior debe agregarse que, según el precepto constitucional mencionado en último término, los jueces y magistrados de carrera formarán un cuerpo único; y que los mismos Estatutos de las tres Comunidades, que analizamos anteriormente, determinan que corresponde de manera exclusiva al Estado español la organización y el funcionamiento del ministerio fiscal (artículos 13, inciso 2, del Estatuto del País Vasco; 23, inciso 2 del de Cataluña; 24, inciso 2, del de Galicia, y 53, inciso 4, del de Andalucía), lo que resulta importante en cuanto al funcionamiento unitario del organismo judicial, tomando en consideración que el propio ministerio fiscal (equivalente al ministerio público mexicano), de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124, inciso 1, de la Constitución: «... tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social» (45).

(43) El citado precepto constitucional dispone que: «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de *nombramientos*, ascensos, inspección y régimen disciplinario...» Cfr. el comentario de esta disposición por JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA en *Comentarios a la Constitución*, cit., *supra*, nota 38, págs. 1272-1280; OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978*; LUIS MOSQUERA: *La posición del poder judicial en la Constitución española de 1978*, en la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, estas dos últimas obras citadas en la nota 14 de este trabajo, págs. 734-736, 691-737, respectivamente.

(44) De acuerdo con el citado precepto: «La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistraturas de carrera, que formará un cuerpo único y del personal al servicio de la administración de justicia...» Cfr. JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA, *op. cit.*, últimamente, págs. 1261-1271; OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, últimamente, págs. 732-734; ANTONIO AGÚNDEZ: *Repercusiones de la Constitución de 1978 en el Derecho procesal*, en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución española*, cit., *supra*, nota 14, tomo II, págs. 407-430.

(45) Sobre el Ministerio Fiscal español existe una amplia bibliografía, por lo que nos limitaremos a citar algunas obras significativas, MARIANO FERNÁNDEZ MARTÍN-GRANIZO: *El Ministerio Fiscal en España*, Madrid, 1977; VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN: «La situación actual del Ministerio Fiscal», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, págs. 759-812; ídem: «La reorganización del Ministerio Fiscal español», en su obra *Temas del ordenamiento procesal*, Madrid, 1969, págs. 504-517; LEONARDO PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ: «El Ministerio Fiscal en Europa», en *Revista de Derecho Pro-*

40. Finalmente, puede afirmarse que con excepción de las materias civil y administrativa de carácter regional, en todos los demás supuestos y materias, proceden los recursos extraordinario de casación y excepcional de revisión (contra la cosa juzgada) ante el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Constitucional (art. 123 de la Carta Fundamental) (46).

VI. LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES Y LOCALES O REGIONALES

41. El aspecto fundamental de la administración judicial en los países con régimen federal o regional, es el relativo a la decisión de los conflictos de los órganos generales y locales sobre las respectivas competencias establecidas y delimitadas por los preceptos de la Carta Fundamental, y que desde un punto de vista genérico podemos calificar como *controversias constitucionales* (47).

42. Como es bien sabido, fue la Constitución de los Estados Unidos de 1787 la que confería al organismo judicial la atribución de decidir sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, y en su artículo VI estableció el principio de la supremacía de la propia Constitución, leyes federales y tratados, sobre las disposiciones de las constituciones y leyes de las entidades federativas, así como la obligación de los jueces locales de preferir la Carta Federal sobre cualquier otra disposición de carácter local (48).

43. Estos principios fueron acogidos por los ordenamientos federales del continente americano, desde Canadá hasta Argentina (49), y es el que

cesal Iberoamericana, págs. 10-14; NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «Lo que debe ser el Ministerio Público», en su obra *Estudios de Derecho procesal*, Madrid, 1934, págs. 1-22.

(46) Cfr., entre otros, JOSÉ ALMAGRO NOSETE: *El Poder Judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución*, en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, 2.ª ed., Madrid, 1979, págs. 283-344.

(47) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Las garantías constitucionales en el Derecho mexicano», en *Anuario Jurídico*, III-IV (1976-1977), México, 1978, págs. 88-89.

(48) Sobre el alcance la supremacía constitucional, en los Estados Unidos, cfr., entre otros, SEGUNDO V. SÁNCHEZ VIAMONTE: *Tratado de la ciencia del Derecho constitucional argentino y comparado*, tomo III, 2.ª ed., Buenos Aires, 1978, págs. 333-358. Por otra parte, el artículo 31 de la Constitución Federal argentina consagra casi literalmente el precepto de la Carta norteamericana.

(49) Este principio no siempre se encuentra expresamente formulado, pero en

también introdujo el ordenamiento mexicano de manera definitiva en el artículo 126 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857 (50), que en la actualidad se encuentra consignado, por lo que se refiere a la supremacía de la Carta Federal, en el artículo 133 de nuestra Ley suprema vigente de 5 de febrero de 1917 (51).

44. Sería muy complicado explicar la evolución histórica que han experimentado las controversias constitucionales en el ordenamiento constitucional mexicano, que, como se ha mencionado, se inspiraron en el sistema constitucional norteamericano, del cual tomamos también la estructura federal que, por otra parte, se desarrolló con caracteres peculiares en nuestro país (52), por lo que nos limitaremos a señalar muy brevemente la regulación actual de los conflictos entre los ámbitos de competencia de las autoridades federales y las de las entidades federativas, para después hacer una mención, también sintética, de los instrumentos adoptados por la Constitución española de diciembre de 1978.

45. Si bien el ordenamiento mexicano se inspiró en sus orígenes, según se ha dicho, en los lineamientos de la Constitución federal de los Estados Unidos, su situación actual es diversa, no obstante algunos aspectos de similitud aparente.

46. En efecto, un examen superficial de nuestros preceptos constitucionales y disposiciones orgánicas, nos llevaría a la conclusión de que existen dos instrumentos para plantear la contradicción entre las atribuciones de la federación y de las entidades federativas, es decir, por una parte, las *controversias constitucionales* previstas por el artículo 105 de la Carta Federal, y, por la otra, el *juicio de amparo*, regulado por los artículos 103 y 107 de la misma Ley Fundamental.

47. A) Por lo que se refiere a las controversias constitucionales, tienen

todo caso se considera implícito, ya que es el que permite el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, que se ha calificado como «americano». Cfr. HÉCTOR FIX ZAMUDIO: *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, en el volumen colectivo del mismo nombre, México, 1977, páginas 32-37.

(50) Dicho precepto establecía: «Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso (que originalmente era unicameral), serán la ley suprema de toda la Unión. Los jefes de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.»

(51) Véase la transcripción de dicho artículo 133, vigente, en la nota 24 de este trabajo.

(52) Pueden consultarse los trabajos citados en la nota 5 de este mismo trabajo.

como modelo las reguladas por el artículo 3.º, fracciones I y II, de la referida Constitución federal norteamericana (53), y de acuerdo con lo establecido por el mencionado artículo 105 de nuestra Ley Suprema de 1917, se dividen en cuatro sectores, o sea que pueden plantearse: *a)* entre dos o más Estados; *b)* entre los poderes del mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; *c)* entre la Federación y uno o más Estados, y *d)* aquellos en los que la Federación figure como parte; su conocimiento corresponde en una sola instancia a la Suprema Corte de Justicia, y más concretamente al Tribunal en Pleno, de acuerdo con lo establecido por las fracciones I a IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (54).

48. Para no complicar el análisis, ya de por sí complejo de estos conflictos entre las diversas esferas de competencia constitucional, haremos hincapié en las controversias entre las leyes o actos federales y las de carácter local, reglamentadas en términos generales por el citado artículo 11, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y en materia tributaria en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor el 1 de enero de 1980 (55).

49. De manera sucinta podemos afirmar que de acuerdo con el ordenamiento mexicano, los conflictos entre las autoridades federales y las de las entidades federativas respecto de ordenamientos legislativos o actos admi-

(53) Dicho precepto dispone: «El poder judicial se extenderá a todos los casos de derecho y equidad que dimanen de esta Constitución: *a todas las controversias en que participaren los Estados Unidos; a las controversias entre dos o más Estados; entre un Estado y ciudadanos de otros Estados...*»

(54) La parte relativa del mencionado precepto establece: «Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: I. De las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos. II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en la defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución. III. De las controversias que surjan entre una entidad federativa y la Federación. IV. De las controversias en que la Federación fuese parte, cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República...»

(55) En el primer párrafo del mencionado precepto se dispone: «El Estado, inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la nación, conforme al artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley...»

nistrativos que invadan sus respectivas esferas de competencia, se pueden plantear directamente por la entidad afectada, ante la Suprema Corte de Justicia de la nación, o sea que se trata de una *acción directa de carácter constitucional*, y cuyos efectos, tratándose de disposiciones generales, se traducen en su anulación también general (56).

50. Sin embargo, este instrumento ha sido utilizado en muy contadas ocasiones, y en los últimos años ha caído prácticamente en desuso si se toma en consideración que la última decisión de fondo pronunciada por nuestra Suprema Corte en esta materia se dictó los días 3 y 17 de diciembre de 1932, en el conflicto planteado por el procurador general de la nación, en representación del Gobierno federal, solicitando la declaración de nulidad (que obtuvo), de una ley expedida por las autoridades del Estado de Oaxaca sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos, y por ello conocido como *caso Oaxaca* (57).

51. La debilidad política de las entidades federativas frente a las autoridades federales —que no es exclusiva del sistema federal mexicano— (58), ha determinado que las controversias sobre esferas de competencia constitucional, aun cuando tengan carácter jurídico, se resuelvan a base de negociación, en el mejor de los casos, y de sumisión de la entidad afectada, en mayoría de los supuestos en que se han planteado, y por ello, con posterioridad al *caso Oaxaca*, no se han promovido estos conflictos en la vía directa ante la Suprema Corte de Justicia, y tampoco se han presentado en materia

(56) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Las garantías constitucionales en el Derecho mexicano*, cit., *supra*, nota 47, págs. 89-94.

(57) En la citada controversia, el procurador general de la República, en representación de la Federación, demandó la inconstitucionalidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, expedida por el gobernador del Estado de Oaxaca, en uso de facultades extraordinarias, por considerar dicho procurador que se invadían con esta Ley facultades exclusivas de carácter federal. Después de un debate muy amplio entre los integrantes del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte, se pronunció una sentencia erudita y minuciosa en la que la mayoría de los magistrados estimó que la citada ley local invadía la esfera federal, ya que competía a la Federación la jurisdicción y el dominio sobre ruinas y monumentos arqueológicos que se encuentren en el territorio de la República, y por tanto, la facultad de legislar sobre ellos. Se pronunció un documentado voto particular de los magistrados Barba, Guzmán-Vaca y García, en el cual expresaron su opinión contraria.

(58) La subordinación de las entidades federativas a las autoridades centrales constituye un fenómeno de la realidad política latinoamericana, aun cuando se presente en diversos grados. Al respecto pueden consultarse las agudas observaciones de JORGE CARPIZO en su obra *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973, especialmente sus conclusiones en las págs. 77-78.

tributaria, no obstante que en este sector la facultad de impugnación de la entidad afectada por una medida de esta naturaleza tomada por las autoridades hacendarias federales, se introdujo en el artículo 9.º de la primera Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 30 de diciembre de 1953, y que ha sido sustituida, como se ha dicho anteriormente, por el artículo 12 del nuevo ordenamiento en vigor a partir del 1 de enero de 1980.

52. B) El segundo instrumento que hemos mencionado es el *juicio de amparo*, a través del cual se pueden impugnar los ordenamientos legislativos o cualquier acto de autoridad que afecte los derechos de los gobernados, en los términos del artículo 103 de la Constitución federal. Específicamente, las fracciones II y III de dicho precepto fundamental, encomiendan a los tribunales federales el conocimiento de las controversias por leyes o actos de las autoridades federales o locales, respectivamente, cuando invadan sus respectivas esferas y con ello lesionen un derecho individual, y este aspecto ha sido calificado por un sector de la doctrina, con escaso acierto, como «amparo soberanía» (59).

53. En apariencia éste sería el sector del juicio de amparo que pueden emplear los afectados por un ordenamiento legislativo o por un acto de autoridad, que invada la esfera federal o de una entidad federativa, pero en la práctica, tampoco se utiliza con frecuencia, si se toma en consideración que se invoca normalmente la fracción I del citado artículo 103 constitucional con el mismo propósito, en virtud de que, según el diverso artículo 16 de la misma Carta Fundamental, todo acto de autoridad, además de redactarse por escrito, y de fundarse y motivarse, debe expedirse por *autoridad competente* (60), lo que significa que si una autoridad local o nacional se apoya en disposiciones normativas que invadan las esferas respectivas, o actúa fuera de su competencia constitucional, y con ello lesiona un derecho individual, el afectado puede impugnar la ley o el acto a través del juicio de amparo.

54. En la situación actual podemos hacer la afirmación genérica de que el juicio de amparo es el único instrumento que pueden utilizar los gobernados contra toda ley o acto de autoridad que los afecte, y, por ello, no obstante que surgió con el propósito de tutelar exclusivamente los derechos funda-

(59) Esta denominación es utilizada por los destacados tratadistas J. RAMÓN PALACIOS: *Instituciones de amparo*, 2.ª ed., Puebla, 1969, págs. 143-188, y JUVENTINO V. CASTRO: *Lecciones de garantías y amparo*, 2.ª ed., México, 1978, págs. 307-310.

(60) Sobre el alcance de este precepto en materia de competencia, cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA: *Las garantías individuales*, 10.ª ed., México, 1977, págs. 596-602; HUMBERTO BRISEÑO SIERRA: *El artículo 16 de la Constitución mexicana*, México, 1967, págs. 83-86 y JUVENTINO V. CASTRO, *op. cit.*, últimamente, págs. 159-172.

mentales consagrados constitucionalmente, o «garantías individuales», actualmente protege todo el orden jurídico mexicano, desde las disposiciones constitucionales hasta los reglamentos municipales, y por ello también es el único medio para poder plantear los conflictos de atribuciones entre las autoridades federales y locales, pero sólo puede hacerlo el particular afectado de manera individual, actual y directa, y no puede utilizarse por la entidad pública invadida, como en el caso de las controversias constitucionales (véase *supra*, párrafos 47-51), que, como hemos sostenido anteriormente, han caído en desuso.

55. Muy brevemente haremos referencia al sector calificado como «*amparo contra leyes*», es decir, aquel que puede utilizarse por los afectados de manera individual, por las disposiciones legislativas federales o locales, pues es el aspecto más importante en el cual pueden plantearse las colisiones entre las esferas respectivas (61).

56. En efecto, pueden utilizarse alternativamente dos vías diversas; la primera consiste en la impugnación frontal de las disposiciones legislativas correspondientes, en vía directa que hemos calificado de *acción de inconstitucionalidad*, que se sigue en dos instancias, la primera ante los jueces federales de distrito, y la segunda ante el Tribunal en Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según se trate de leyes federales o de las entidades federativas (62); y el segundo sector está constituido por la impugnación indirecta de las disposiciones legislativas, a través de una sentencia judicial (y por ello la hemos calificado como *recurso constitucional*), con apoyo en lo dispuesto por el artículo 133 constitucional (véase *supra*, párrafo 43), y el conocimiento de esta impugnación corresponde en una sola instancia a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, o bien los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con las complicadas reglas de competencia señaladas para el amparo contra sentencias judiciales (63).

57. De acuerdo con el análisis superficial que hemos hecho en los párrafos anteriores, podemos llegar a la conclusión de que en el ordenamiento mexicano sólo a través del juicio de amparo se puede plantear la contradicción de las esferas competenciales, establecidas constitucionalmente entre la federación y las entidades federativas, particularmente cuando se trata de

(61) Cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA: *El juicio de amparo*, 11.ª ed., México, 1977, págs. 214-243 y JUVENTINO V. CASTRO, *op. cit.*, últimamente, págs. 295-302.

(62) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Breve introducción al juicio de amparo mexicano», en *Memoria del Colegio Nacional*, 1976, México, 1977, págs. 156-158.

(63) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, últimamente, págs. 158-159.

ordenamientos legislativos, lo que trae consigo dos aspectos que consideramos restrictivos: a) En primer término y como lo hemos señalado anteriormente (véase *supra*, párrafo 53), sólo puede plantear la controversia el particular lesionado en forma directa e inmediata en su esfera jurídica, pero no la entidad pública afectada (federación o entidad federativa), y b) Cuando los Tribunales federales consideran que la autoridad respectiva ha actuado con violación de las reglas establecidas por la Constitución federal sobre las atribuciones de las autoridades federales o locales, y por ello que el acto o la ley son inconstitucionales, debe limitarse, en el supuesto de disposiciones generales, a desaplicar las normas legislativas impugnadas, de acuerdo con el principio establecido en los artículos 107, fracción II de la Carta Federal, y 76, segundo párrafo de la Ley de Amparo, calificada como «fórmula Otero» —ya que este jurista la propuso en su proyecto que se transformó en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, de acuerdo con las enseñanzas de Alexis de Tocqueville sobre el sistema norteamericano— (64), y que prohíbe que la sentencia de amparo tenga efectos de carácter general (65).

58. Ahora trataremos de resumir también de manera breve los mecanismos establecidos por la Constitución española de diciembre de 1978, para resolver judicialmente las controversias que pueden plantearse entre las facultades de las autoridades estatales generales y las conferidas a las autoridades regionales, tanto en la misma Carta Fundamental, como en los tres Estatutos de autonomía actualmente en vigor.

59. El germen de las controversias constitucionales de la Constitución española vigente, se encuentra en la Carta Republicana de 9 de diciembre de 1931, y la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 30 de julio de 1933, y que en nuestro concepto, eran de dos tipos: ambos enco-

(64) En su clásico libro *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, 1957, capítulo VI, intitulado «El poder judicial en los Estados Unidos y su acción sobre la sociedad política», págs. 90-97. La primera edición en español de esta obra, traducida por A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en 1837, fue conocida en México el año siguiente. De esta misma traducción se hizo una reimpresión en México en el año de 1855.

(65) El citado artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, dispuso: «Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda 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 acto que la motivare». Puede cotejarse dicha redacción con la muy similar de los artículos 107, fracción II, primer párrafo de la Constitución Federal, y 76, también primer párrafo, de la Ley de Amparo.

mendados al citado Tribunal: a) *resolución de conflictos*, especialmente de carácter legislativo entre el Estado y las regiones o éstas entre sí (66), y el *recurso de inconstitucionalidad* (67).

60. En el primer supuesto, se trataba de una controversia constitucional similar a la establecida por el artículo 105 de la Constitución federal mexicana (véase *supra*, párrafo 45), y el segundo, de cierta manera similar al amparo contra leyes también mencionado (véase *supra*, párrafo 55), aun cuando con la diferencia de que los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad eran generales por infracciones de carácter formal, y se traducían en su desaplicación si se trataba de vicios de fondo (esto último muy similar al sistema mexicano) (68).

61. El recurso de inconstitucionalidad se utilizó durante la vigencia de la Constitución de 1931 también para plantear conflictos de competencia legislativa (que implican problemas de inconstitucionalidad), como lo demuestra el ejemplo de la sentencia del Tribunal de Garantías de 8 de junio de 1934, que provocó una tempestad política al declarar la nulidad de la Ley catalana de cultivos de 11 de abril de ese año, por estimar dicho Tribunal que el Parlamento catalán había legislado sobre materias que la Constitución reservaba al Estado; a lo cual pueden agregarse otras también en relación con el Estatuto de autonomía de Cataluña, especialmente las de 27 de noviembre de 1934 y 5 de marzo de 1936 (69).

62. De acuerdo con el sistema actual, establecido tanto por la Constitución de 29 de diciembre de 1978, como por la Ley del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, podemos considerar que los mecanismos para resolver las controversias planteadas por la invasión de la esfera general estatal o la de las regiones autónomas, por actos concretos o disposicio-

(66) Cfr. NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*, en su libro de *Ensayos de Derecho procesal civil, penal y constitucional*, Buenos Aires, 1944, págs. 520-524, y NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931): Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, 1932, págs. 324 y sigs.

(67) Cfr. NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *op. cit.*, últimamente, págs. 512-520; RODOLFO REYES: *La defensa constitucional*, cit., *supra*, nota 1, págs. 156-225, y JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», en separata de la *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1968, págs. 11-54.

(68) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, 1980, págs. 96-97.

(69) Cfr. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *El recurso de inconstitucionalidad*, cit., *supra*, nota 67, págs. 36-54.

nes generales, tengan o no carácter legislativo, son los siguientes: a) *conflictos constitucionales*; b) *recurso de inconstitucionalidad*; c) *cuestión de inconstitucionalidad promovido por jueces o tribunales*, y d) *el recurso de amparo constitucional*.

63. El artículo 161, inciso 1, letra c) de la citada Constitución española, atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de los de éstas entre sí (recuérdese el artículo 105 de la Constitución federal mexicana) y que la Ley Orgánica del mencionado Tribunal, regula en su Título IV con la denominación de *conflictos constitucionales*, y agrega las controversias entre órganos constitucionales del Estado (70). Y por otra parte, el mismo artículo 161, inciso 2, de la misma Carta Fundamental (artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica), establecen la posibilidad de que el Gobierno (estatal) impugne ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptados por los órganos de las Comunidades autónomas.

64. La Ley Orgánica reglamenta minuciosamente estos conflictos constitucionales del Estado y las regiones autónomas, tanto en su aspecto positivo y como negativo, tomando en consideración que dichas controversias pueden suscitarse por el Gobierno estatal o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas, pero las negativas también pueden ser promovidas por las personas físicas o jurídicas interesadas (artículo 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) (71).

65. El *recurso de inconstitucionalidad* está regulado por los artículos 161, inciso 1, letra a) de la Constitución española y por los artículos 31-37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la inteligencia que están legitimados para interponer dicho recurso, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores, cuando se impugnen los Estatutos de autonomía y demás leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas; disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades autónomas, con fuerza de ley, así como tratados internacionales y reglamentarias de las Cámaras y de las Cortes Generales; y cuando se trate de recursos contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, tam-

(70) Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980, págs. 333-354; JOSÉ ALMAGRO NOSETE: *Justicia constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, Madrid, 1980, págs. 275-320, y NICOLÁS GONZÁLEZ-DELEITO DOMINGO: *Tribunales constitucionales. Organización y funcionamiento*, Madrid, 1980, págs. 52-56.

(71) Cfr. JOSÉ ALMAGRO NOSETE, *op. cit.*, últimamente, págs. 287-288.

bién están legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto (artículo 32 de la Ley Orgánica) (72).

66. En tercer lugar, el artículo 163 constitucional y los artículos 35 a 37 de la Ley Orgánica, regulan la llamada *cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales* (que los juristas alemanes califican como *Richterklage*) (73) cuando los mismos consideren, de oficio o a petición de parte, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución (74).

67. Por último, así sea de manera indirecta, también puede utilizarse para plantear conflictos de competencia estatales y regionales, el *recurso de amparo constitucional*, que ya había sido introducido, por influencia mexicana en la Carta Republicana de 1931 (75), y que ahora se restablece, también debido a la institución del mismo nombre de nuestro país, en los artículos 161.1 y 162, b) de la Constitución de 1978, y por el título III, artículos 41-58 de la Ley Orgánica, si bien en nuestro concepto, el amparo español se aparta del mexicano, en cuanto únicamente tutela de los derechos y libertades fundamentales consagradas en la misma Carta Suprema (76) y se aproxima en varios aspectos al recurso constitucional establecido en la

(72) Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, cit., *supra*, nota 70, págs. 241-259; JOSÉ ALMAGRO NOSETE, *op. cit.*, últimamente, págs. 131-150, y NICOLÁS GONZÁLEZ-DELEITO DOMINGO: *Tribunales constitucionales*, cit., *supra*, nota 70, págs. 38-40.

(73) HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, cit., *supra*, nota 68, págs. 54-55.

(74) Esta vía es calificada acertadamente como «cuestión prejudicial de inconstitucionalidad», por el tratadista JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, cit., *supra*, nota 70, págs. 261-267.

(75) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca», cit., *supra*, nota 1, págs. 245-250; RODOLFO REYES: *La defensa constitucional*, cit., *supra*, nota 1, págs. 226-235; JOSÉ LUIS GARCÍA RUIZ: *El recurso de amparo en el Derecho español*, cit., *supra*, nota 1, págs. 37-115, y ROSA MARÍA LAPEÑA: «El recurso de amparo durante la II República española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, Madrid, enero-febrero de 1979, págs. 291-298.

(76) HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *op. cit.* últimamente, págs. 252-257; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, cit., *supra*, nota 70, págs. 277-330; JOSÉ ALMAGRO NOSETE: *Justicia constitucional*, cit., *supra*, nota 70, págs. 189-272; NICOLÁS GONZÁLEZ-DELEITO DOMINGO: *Tribunales constitucionales*, cit., *supra*, nota 70, páginas 45-51; PABLO PÉREZ TREMP: «El recurso de amparo en la Constitución de 1978», como apéndice al libro de JOSÉ LUIS GONZÁLEZ RUIZ: *El recurso de amparo*, cit., *supra*, nota 1, págs. 275-294.

73. Sin embargo, si abandonamos la ficción puramente formal de la doble jurisdicción y reconocemos la unidad de nuestra organización judicial —lo que no resulta sencillo debido a ciertos mitos políticos tradicionales muy difíciles de desarraigar— podríamos aprovechar las experiencias del nuevo sistema español, con el cual nos encontramos vinculados también por razones históricas, si tomamos en cuenta, como lo hemos señalado reiteradamente, que fue la tradición hispánica la que nos ha llevado a unificar nuestra organización judicial, así sea de manera subrepticia.

74. El primer aspecto que podemos señalar como un modelo que podríamos adaptar a nuestro sistema de organización judicial, consiste en el establecimiento en la Constitución española de diciembre de 1978, y en la Ley Orgánica de 12 de enero de 1980, de la institución denominada *Consejo General del Poder Judicial*, como órgano unitario de gobierno de la judicatura española (82).

75. El Consejo General del Poder Judicial es una institución que ha tenido una amplia evolución en numerosas legislaciones, inclusive latinoamericanas y que se inspira en la necesidad de obtener la verdadera autonomía del organismo judicial, a través de un organismo independiente de gobierno, que impida por una parte las inevitables interferencias de los ministerios de Justicia en la administración de la justicia, y por otra, pueda promover y vigilar el funcionamiento eficaz de los jueces y tribunales. El primer organismo de esta naturaleza se estableció en los artículos 83 y 84 de la Constitución francesa de 1946 con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura, y que se recoge también en el artículo 65 de la Carta Fundamental de 1958 (83).

76. A partir de entonces, esta institución se ha desarrollado extraordinariamente, aun cuando existan algunas variaciones secundarias en su terminología, y con el mismo nombre de Consejo Superior de la Magistratura lo encontramos en los artículos 104 y 105 de la Constitución italiana que entró en vigor el 1 de enero de 1948; y 143 y 144 de la Constitución turca de julio de 1961 (84).

77. Prescindiendo de ordenamientos anteriores y sin citar las leyes or-

(82) Cfr. las obras y autores citados en la nota 29 de este trabajo.

(83) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «Reflexiones sobre el Reglamento del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela», en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 11, México, julio-septiembre de 1974, págs. 487-488; ídem: *La función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit., *supra*, nota 49, págs. 43-45.

(84) Cfr., entre otros, LUIGI DAGA: *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Nápoles, 1973, especialmente págs. 3-57.

gánicas respectivas, sino exclusivamente los preceptos constitucionales, podemos señalar el Consejo de Judicatura regulado por el artículo 217 de la Carta Fundamental venezolana de 23 de enero de 1961; el Consejo Superior de la Magistratura del artículo 223 de la Ley Fundamental portuguesa de 25 de abril de 1976; el Consejo Nacional de la Magistratura del artículo 120 de la Constitución Federal brasileña de 1967, reformado el 13 de abril de 1977; el Consejo Nacional de la Judicatura establecido por el artículo 148 de la Constitución de Colombia, reformado el 4 de diciembre de 1979; y finalmente el Consejo Nacional de la Magistratura en los artículos 245 y 249 de la Carta Fundamental de Perú, que entró en vigor el 28 de julio de 1980 (85).

78. Pasando breve revista a las disposiciones constitucionales y de la Ley Orgánica de 12 de enero de 1980, el citado Consejo General del Poder Judicial español se integra por el presidente del Tribunal Supremo que lo presidirá y por veinte vocales designados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas categorías judiciales; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión (artículo 122 constitucional y 7.º de la ley) (86).

79. El presidente del Consejo, que lo es al mismo tiempo del Tribunal Supremo, es designado por el Rey por el mencionado lapso de cinco años, con posibilidad de una sola reelección, a propuesta del propio Consejo General del Poder Judicial, entre magistrados del referido Tribunal Supremo, miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia, con más de quince años de antigüedad en su carrera o en el ejercicio de la profesión (artículos 123 constitucional, inciso 2, y 27 de la ley orgánica).

80. Los vocales de procedencia judicial son electos entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías, mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo; votación que es vigilada por una Junta Electoral permanente con sede en el Tribunal Supremo; en la

(85) Como puede observarse, dicha institución, a semejanza del *Ombudsman*, se está extendiendo con rapidez en los ordenamientos contemporáneos por llenar una necesidad en cuanto al gobierno de la judicatura.

(86) De acuerdo con el artículo 1.º de la citada Ley Orgánica, «el poder judicial se organiza y ejerce sus funciones con arreglo a los principios de unidad e independencia. El gobierno del poder judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con la Constitución y lo previsto en la presente Ley Orgánica. *El Consejo General ejerce sus competencias en todo el territorio nacional*».

inteligencia de que estos vocales judiciales se distribuyen entre tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces (artículos 8.º, 13 y 17 de la ley orgánica).

81. Las facultades del citado Consejo General del Poder Judicial son muy amplias y podemos dividir las en dos sectores: *a)* decisorias, y *b)* de iniciativa o propuesta e informe. Entre las *decisorias* señalaremos las relativas a la propuesta de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo y del propio Consejo; propuesta de nombramiento de dos de los miembros del Tribunal Constitucional (esto último de acuerdo con el artículo 159 constitucional, inciso 1; y 16, inciso 1, de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979); selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados; nombramiento con firma del Rey, de los jueces y con refrendo, además, del ministro de Justicia, en cuanto a presidentes y magistrados; selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los secretarios de juzgados y tribunales; sistema de selección, formación y perfeccionamiento, incluida la aprobación de programa y nombramiento del personal auxiliar y colaborador de la administración de justicia; nombramiento del secretario general y miembros de gabinetes o servicios dependientes del mismo; nombramiento del director de la Escuela Judicial; elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del mismo Consejo General y, finalmente, aquellas otras que le atribuyan las leyes (artículo 2.º de la Ley Orgánica).

82. *Facultades de iniciativa o propuesta y de informe:* determinación y modificación de cualesquiera demarcaciones judiciales, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades autónomas, reconocidas en el artículo 152 de la Constitución y, en su caso, en los respectivos estatutos (véase *supra*, párrafos 32-35); afinación y modificación de la plantilla orgánica de los jueces, magistrados y secretarios, así como el personal al servicio de la administración de justicia; proyectos de ley en materias procesales o que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados o tribunales o al estatuto jurídico de jueces y magistrados; proyectos de ley o disposiciones de carácter general en materia penitenciaria; disposiciones de cualquier rango que afecten al personal judicial o a la organización y mantenimiento de los servicios de justicia; ser oído previamente al nombramiento del fiscal general del Estado y aquellas otras facultades que le atribuyan las leyes (artículo 3.º de la Ley Orgánica).

83. Además de las anteriores, el citado Consejo General del Poder Judicial debe remitir a las Cortes Generales y al Gobierno una memoria anual sobre el estado y las actividades de la administración de justicia, y podrá

dictar reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia (artículos 4.º y 5.º).

84. De la simple descripción anterior podemos observar claramente que el Consejo General del Poder Judicial español posee atribuciones muy importantes sobre la designación, disciplina y vigilancia de todos los miembros de los organismos judiciales españoles, preservando su unidad y coordinando todas sus actividades, sin perjuicio de las facultades de participación de las Comunidades autónomas, que hemos señalado anteriormente (véase *supra*, párrafos 34-38).

85. Por el contrario, en nuestro país existe una situación peculiar, si tomamos en cuenta, por una parte, que en teoría no existe la intervención del organismo ejecutivo en el funcionamiento de los tribunales federales o locales, en virtud de que la Secretaría de Justicia, que existía en todos los ordenamientos anteriores, fue suprimida en el artículo 14 transitorio de la Constitución federal vigente de 5 de febrero de 1917, precisamente con el argumento de que era el instrumento del Gobierno para afectar la independencia de los tribunales y no se ha restablecido por esta causa (87).

86. Sin embargo, la carencia de una Secretaría de Justicia no es suficiente por sí misma para garantizar la efectiva autonomía de los organismos jurisdiccionales, si al mismo tiempo no se reglamentan con precisión otras *garantías judiciales*, tales como la inamovilidad, la inmunidad, la carrera judicial, la remuneración decorosa, etc. (88), y si pasamos una revista superficial por las leyes orgánicas de los propios organismos judiciales tanto en la esfera federal como de las entidades federativas (tomando en cuenta además de que no existe una publicación reciente sobre estas últimas), y en el ordenamiento jurídico mexicano se observa una verdadera anarquía al respecto, pues si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, con apoyo en las disposiciones constitucionales, establece algunos principios relativos a la inamovilidad, inmunidad y escalafón (pues no existe una verdadera carrera judicial) (89), en las leyes orgánicas de las entidades federativas

(87) Sin embargo, han existido propuestas, que no han tenido éxito, para el restablecimiento de la citada Secretaría de Justicia, como puede observarse del estudio publicado por la Barra Mexicana, Colegio de Abogados: «Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia», en *El Foro*, México, julio-septiembre de 1963, págs. 25 y sigs.

(88) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La administración de justicia», en *Anuario Jurídico*, VII, 1980, México, 1980, págs. 70-73.

(89) La carrera judicial no se ha implantado en México ni en el ámbito federal y menos aún en las entidades federativas; no obstante, las recomendaciones en

se siguen principios muy diversos en cuanto a la designación (por el ejecutivo, el legislativo o ambos), la estabilidad (en muy pocas existe la inamovilidad) y en cuanto a las promociones y régimen disciplinario de jueces y magistrados. En todos los casos corresponde al Tribunal Superior respectivo —y a la Suprema Corte en la esfera federal— el gobierno y administración de juzgados y tribunales.

87. Consideramos necesario, por tanto, la creación de un organismo similar al Consejo General del Poder Judicial español, al menos en la esfera federal, así como organismos semejantes en las entidades federativas, sin perjuicio de su coordinación; y por ello, el autor de estas líneas presentó un ponencia en el II Congreso Mexicano de Derecho Procesal, que se efectuó en la ciudad de Zacatecas, durante los días 7 al 11 de agosto de 1966; ponencia en la cual se propuso el establecimiento de un *Consejo Supremo Judicial* integrado en su mayor parte por representantes de los tribunales de la Federación, designados por la Suprema Corte de Justicia, y que este cuerpo fuera encabezado por el presidente del mismo Alto Tribunal, y que además debían formar parte de dicho organismo, con voz pero sin voto, para no menoscabar la independencia judicial, representantes de otras ramas del poder público, con el objeto de expresar sus puntos de vista sobre las decisiones del Consejo, todo lo cual se resolvería en una colaboración de funciones (90).

88. En dicho Congreso se aceptó por unanimidad la idea del establecimiento del referido Consejo como un órgano que centralizaría las funciones administrativas del departamento judicial federal, supliendo, además, la ausencia de la Secretaría de Justicia; todo ello con el propósito esencial de asegurar la independencia, eficacia y decoro de los tribunales y la garantía de los beneficios de la carrera judicial; pero, por el contrario, de acuerdo con los debates realizados en la sesión del 9 de agosto del citado año de 1966, los congresistas por aclamación desecharon el punto de vista del ponente sobre la colaboración de funciones y resolvieron que no deberían in-

este sentido aprobadas en el Primer Congreso Nacional y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, efectuadas en la ciudad de México en febrero de 1960, y en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, reunido en Zacatecas en agosto de 1966. Véase a este respecto las propuestas y discusiones en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 37-40 y 65, enero-diciembre de 1960, y enero-marzo de 1967, págs. 539-541 y 295-297, respectivamente.

(90) 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, pág. 119.

tervenir representantes de los poderes ejecutivo y legislativo en el propuesto Consejo Supremo Judicial (91).

89. Si llegara a adoptarse por el legislador federal esta propuesta de un Consejo Judicial, no sería entonces difícil que la idea fuera introducida por los ordenamientos locales, como ha ocurrido con frecuencia respecto de instituciones establecidas en las leyes federales, lo que se traduciría en la mejoría de la situación actual, que es bastante desfavorable en su conjunto, y además se requiere de una verdadera coordinación entre los organismos judiciales tanto *centrales como locales*, pues aun conservando la forma de una dualidad de esferas jurisdiccionales, es preciso reconocer la realidad de su unificación jerárquica a través del juicio de amparo contra resoluciones judiciales (véase *supra*, párrafos 20-22); y esta coordinación podría establecerse entre los diversos Consejos, como una exigencia ineludible para superar las deficiencias actuales, y tomando en consideración que inclusive en el sistema judicial de los Estados Unidos, país en el cual existe una auténtica dualidad en el funcionamiento de los tribunales federales y de las entidades federativas, se ha estimado necesario establecer instituciones que se dediquen al estudio y puedan formular proposiciones para el mejoramiento, tanto del organismo judicial federal (92), como de las entidades federativas (93).

90. Otro aspecto comparativo que nos puede servir de apoyo para proponer modificaciones en el ordenamiento mexicano, se refiere al sector ya mencionado (véase *supra*, párrafo 69) de los efectos generales de las decisiones directas o indirectas sobre competencias legislativas entre las autoridades federales o centrales en relación con las locales o regionales, que se han regulado claramente y con minuciosidad en el ordenamiento español, pero que en el mexicano, por la falta de aplicación de las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 constitucional (véase *supra*, párrafos 50-51), se han reducido a su impugnación indirecta y en el supuesto de afectación individual, a través del juicio de amparo, en el cual, no obstante la existencia de una doctrina reciente que postula la necesidad de la

(91) Cfr. la aprobación de esa propuesta en la misma revista citada en la nota anterior, pág. 121.

(92) En 1967 se estableció en Washington, D. C. el Federal Judicial Center con el propósito de estudiar los problemas y proponer medidas para el mejoramiento de los tribunales federales en los Estados Unidos.

(93) En la ciudad de Denver, Colorado, funciona el organismo intitulado National Center for State Courts, también con el propósito de analizar los problemas y procurar el mejoramiento de los tribunales de los 55 Entidades Federativas (Estados y Territorios) de los Estados Unidos, y que publica cuatrimestralmente una revista intitulada *State Court Journal*.

declaración general en el caso de la inconstitucionalidad de ordenamientos legislativos, todavía se conserva el sistema tradicional de la desaplicación de las disposiciones respectivas, en los casos concretos en los cuales se planteó y resolvió la cuestión de inconstitucionalidad (véase *supra*, párrafo 57).

91. En tanto no se restablezca en la realidad la posibilidad de promover las controversias constitucionales del artículo 105 constitucional, y mientras recae exclusivamente en el juicio de amparo el peso de plantear los problemas relativos a los conflictos de competencias constitucionales entre las autoridades federales y las de las entidades federativas, resulta muy débil la tutela frente a las invasiones de facultades legislativas, mientras no se introduzca el principio de la declaración general, que va ganando terreno en los ordenamientos contemporáneos e inclusive en los de América Latina que en principio se habían mantenido fieles al sistema estadounidense, pero en los cuales se advierte la tendencia hacia la declaración general (94).

VIII. CONCLUSIONES

92. De las breves reflexiones que hemos hecho en este sencillo estudio comparativo, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

93. *Primera.* Existen diversos sistemas de organización judicial en los ordenamientos de los países que han adoptado la estructura federal o regional, pero en general, podemos señalar dos sectores esenciales: la dualidad jurisdiccional introducida en la Constitución Federal de los Estados Unidos, y que han seguido otros ordenamientos angloamericanos como los de Australia y la India, así como varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil y, sólo en aperiencia, México. El otro sistema es el que podemos calificar de unidad jurisdiccional, y significa que no obstante la descentralización federal o regional, funciona una sola estructura judicial, y en este sentido podemos señalar a la República Federal de Alemania, Canadá, la Unión Soviética y los países regionales como Italia y recientemente España.

(94) Entre los tratadistas mexicanos que se han adherido o postulan la necesidad de la declaración general pueden citarse HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: «La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo», en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, págs. 53-98; JUVENTINO V. CASTRO: *Hacia el amparo evolucionado*, 2.ª ed., México, 1977, págs. 23-48, y JOSÉ GUILLERMO VALLARTA PLATA: *El poder judicial y el sistema de la declaración de inconstitucionalidad en Latinoamérica*, en el volumen colectivo *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, 1977, págs. 23-48.

94. *Segunda.* No obstante que a primera vista pudiera parecer que son diversos los sistemas de organización judicial de México y España, coinciden en varios aspectos, ya que si bien formalmente la Constitución federal mexicana consagra la doble jurisdicción, federal y de las entidades federativas, en la realidad, debido al juicio de amparo contra resoluciones judiciales, se ha configurado una estructura jerárquica unitaria, en la cual los tribunales locales están subordinados a los de carácter federal, ya que son estos últimos los que resuelven de manera definitiva los asuntos planteados en las primeras instancias ante los jueces locales; y en esta situación no resulta extraña la tradición colonial hispánica, que produjo un centralismo judicial, que posteriormente trascendió en la evolución de la organización judicial mexicana.

95. *Tercera.* Es necesario distinguir entre dos conceptos que en apariencia son equivalentes, pero que tienen una distinta connotación: por una parte, la unidad de la organización judicial, y por otra, la unidad de jurisdicción, ya que hasta la fecha y en tanto no entre en vigor la Ley Orgánica del Poder Judicial que actualmente se discute en las Cortes Españolas, la estructura judicial apoyada esencialmente en la Ley de 1870, ha sido unitaria en su organización, pero dispersa en su funcionamiento en virtud de tribunales especializados que actúan fuera del departamento judicial; pero esta última situación debe desaparecer, ya que la Constitución de diciembre de 1978 ha adoptado el principio de la concentración de todos los organismos jurisdiccionales en el poder judicial, salvo los militares en asuntos estrictamente castrenses.

96. *Cuarta.* Al adoptarse el sistema regional, inspirado pero con matices peculiares, en la Constitución italiana de 1948, la citada Carta española de 1978, ha establecido el principio de la participación de las entidades autónomas en ciertos aspectos de la organización y competencia de la función jurisdiccional, especialmente en cuanto a las materias legislativas otorgadas a los órganos parlamentarios locales, y para ello se ha introducido la figura del Tribunal Superior —que sustituye a la Audiencia Territorial o Provincial— que ya ha sido establecido en los estatutos de autonomía actualmente aprobados, es decir, en los del País Vasco, Cataluña y Galicia, pero que con seguridad se extenderá a otras entidades que adquieran autonomía definitiva y que actualmente están sujetas a un sistema provisional de preautonomía.

97. *Quinta.* No obstante esta descentralización, el organismo judicial español sigue siendo unitario, tomando en consideración, por una parte, que los nombramientos, promociones y disciplina de todos los magistrados y jueces de carrera —que forman un cuerpo único— están a cargo del órgano

estatal denominado Consejo General del Poder Judicial, que inició sus funciones en enero de 1980, y las entidades sólo intervienen en algunos aspectos de la selección de candidatos y en la determinación de los distritos judiciales; y en segundo término, salvo los aspectos de competencias legislativas de carácter local, como algunos sectores de derechos civil y administrativo, cuya decisión definitiva corresponde a los tribunales superiores regionales, en las demás materias procede el recurso de casación —y en casos excepcionales, el de revisión— ante el Tribunal Supremo español, que mantiene su jurisdicción final en todo el territorio español.

98. *Sexta.* Otro aspecto importante que conviene tomar en cuenta en el análisis comparativo, es el relativo a la solución de controversias sobre las facultades que las respectivas constituciones otorgan a las autoridades centrales y las locales, y que en el ordenamiento mexicano se apoya exclusivamente en el juicio de amparo, como un medio indirecto para plantear estos conflictos competenciales, pero sólo cuando existe una afectación individual, y sin la posibilidad que teóricamente establece el artículo 105 de la Carta Federal, a fin de que la entidad afectada pueda promover directamente esta cuestión y además precisamente por tratarse del amparo, cuando se concede la protección al particular lesionado, aun cuando se trate de un acto legislativo, los efectos son siempre particulares. Por el contrario, en el ordenamiento español, de acuerdo con los preceptos fundamentales y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, promulgada en octubre de 1979, existen cuatro medios para plantear estas controversias constitucionales ante el propio Tribunal Constitucional, es decir: el planteamiento directo de los conflictos competenciales; el recurso de inconstitucionalidad; la cuestión de inconstitucionalidad planteada por jueces y por tribunales; y el recurso de amparo constitucional, y en todos estos supuestos se regula la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad con efectos generales cuando se trata de actos legislativos.

99. *Séptima.* En virtud de algunos aspectos coincidentes en la organización judicial tanto española como mexicana, de acuerdo con sus respectivos sistemas federal o regional, el análisis comparativo nos conduce a tomar algunos ejemplos del reciente ordenamiento español para perfeccionar el Derecho judicial mexicano, y al respecto podemos citar dos instituciones que nos parecen esenciales: la primera de ellas se debe a las funciones de designación, promoción, disciplina y coordinación de todos los jueces y tribunales, por el Consejo General del Poder Judicial, institución que se está extendiendo rápidamente a numerosos ordenamientos contemporáneos como organismo de gobierno del poder judicial, con la denominación de Consejo Superior de la Magistratura o Consejo Judicial, y que se considera como el

más adecuado para lograr la efectiva autonomía del departamento judicial. En nuestro país, si bien la Constitución actual suprimió la Secretaría de Justicia, su ausencia no garantiza una verdadera independencia judicial, y por ello se ha propuesto el establecimiento de un Consejo de esta naturaleza en el ámbito federal, con la posibilidad de instrumentos similares en las entidades federativas, y que además pudieran coordinarse, en virtud que, sobre la apariencia formal de dualidad que consagran nuestras disposiciones legislativas, en el fondo existe un sistema unitario que funciona de manera desarticulada y a veces dispersa.

100. *Octava.* La otra institución española que nos puede servir de ejemplo, consiste en el principio de la declaración general de inconstitucionalidad tratándose de disposiciones legislativas, cuando se plantean conflictos de competencias también constitucionales entre las autoridades centrales y locales, ya que dichos conflictos, conocidos también como controversias constitucionales, sólo pueden resolverse en el ordenamiento mexicano a través del juicio de amparo, en el cual existe, como se ha dicho, el principio de la «fórmula Otero», que regula los efectos particulares de la sentencia protectora, no obstante que ya se advierte una tendencia creciente, inclusive en las legislaciones latinoamericanas, para introducir, cuando no existe, el principio de la declaración general.