

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

José OVALLE FAVELA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *Bases constitucionales.* IV. *Legislación orgánica.* V. *Integración y competencia de los órganos jurisdiccionales.* VI. *Preparación, selección y designación de los juzgadores.* VII. *Garantías judiciales.* VIII. *Gobierno y administración de la justicia.* IX. *Medios de solución alternativos.*

I. INTRODUCCIÓN

Bajo la expresión administración de justicia, vamos a referirnos a todos los órganos encargados de ejercer la función jurisdiccional, con independencia de que se ubiquen dentro o fuera del poder judicial.

Por otro lado, como en México existe un sistema federal, no podríamos analizar cada uno de los tribunales de las entidades federativas. Por esta razón, nuestro trabajo abordará preponderantemente los tribunales federales.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 se preveía el establecimiento de una Corte Suprema de Justicia y de tribunales estatales. Pero no fue sino el decreto del Congreso del 27 de agosto de 1824 el que estableció los órganos del Poder Judicial Federal: la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. La Constitución del 4 de octubre de 1824 reguló los mismos órganos, los cuales fueron reglamentados por la ley del 14 de febrero de 1826.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 también previó los mismos órganos, con la variante de que invirtió el nombre del máximo tribunal federal, al cual denominó Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta Constitución se advierte la tendencia a darle una mayor fuerza política a la Suprema Corte, a través de la elec-

ción de los ministros, su intervención como jurado de sentencia en el juicio político y la suplencia de la vacancia de la presidencia de la República, por parte del presidente de la Suprema Corte.

En la Constitución del 5 de febrero de 1917, que es la vigente, se pretendió otorgar al poder judicial federal mayor independencia frente al ejecutivo. Así, entre otras modificaciones, se estableció que los once ministros de la Corte, la cual sólo funcionaba en pleno, debían ser electos por el Congreso de la Unión, a propuesta de las legislaturas de los Estados; se estatuyó la estabilidad de los ministros, y se regularon con mayor precisión las bases del juicio de amparo, como resultado de la experiencia que había tenido esa institución en nuestro país.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, las disposiciones sobre el poder judicial federal han tenido numerosas reformas. Nos referiremos brevemente a las que consideramos de mayor importancia.

En la reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 se cambió el sistema de designación de los ministros, al encomendárselo al presidente de la República, con la aprobación del Senado, que es el que rige actualmente. La Suprema Corte de Justicia se dividió en tres salas, integradas cada una por cinco ministros, por lo que el número de éstos aumentó a quince, más el presidente de la Suprema Corte, que no forma parte de ninguna sala.

En la reforma constitucional publicada el 15 de diciembre de 1934 se introdujo la Cuarta Sala, también compuesta de cinco ministros, por lo que el número de ministros se elevó a veintiuno.

En la reforma constitucional promulgada el 30 de diciembre de 1950, se crearon los tribunales colegiados de circuito, con competencia en amparo, con la finalidad de auxiliar las labores de la Suprema Corte, para eliminar el rezago. La distribución de la competencia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito se basó en la distinción entre "violaciones sustanciales cometidas en la sentencia" y "violaciones de forma cometidas durante el procedimiento". Esta forma de distribución de la competencia planteó serios problemas prácticos, tanto por las dificultades que implicaba la distinción, como por los casos en que se alegaban ambas clases de violaciones.

También las reformas promulgadas el 19 de junio de 1967 tuvieron como finalidad aliviar el rezago de la Suprema Corte de Justicia. De entre las más importantes modificaciones, podemos desta-

car el cambio en el sistema de distribución de competencias en materia de amparo entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito, eliminando el basado en la distinción entre “violaciones de fondo” y “violaciones procesales”, y estableciendo criterios de importancia social y cuantitativa.

La reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 también persiguió la misma finalidad, pero esta vez la modificación fue sustancial: transformó la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, por lo que limitó su competencia de amparo a conocer del recurso de revisión en los amparos contra leyes y en aquellos juicios en los que se haga una interpretación directa de un precepto de la Constitución. Toda la demás competencia de amparo fue atribuida a los tribunales colegiados de circuito, a los que se convirtió en tribunales de última instancia en el control de la legalidad, con todas las consecuencias que ello implica.

III. BASES CONSTITUCIONALES

Las bases constitucionales del poder judicial de la federación se encuentran establecidas en los artículos del 94 al 107 de la Constitución. El artículo 94 señala, de acuerdo con lo que hemos expuesto, que se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

Por lo que se refiere al poder judicial del Distrito Federal, sus fundamentos constitucionales se encuentran en el artículo 73, fracción VI, base 5a., de la Constitución.

Las bases constitucionales de los poderes judiciales de los Estados de la República se hallan en el artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal.

Fuera de los poderes judiciales, la Constitución también prevé a los tribunales del trabajo (artículo 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII); a los tribunales administrativos (artículo 73, fracción XXIX-H); a los tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX), y a los tribunales militares (artículo 13).

IV. LEGISLACIÓN ORGÁNICA

Las bases constitucionales del poder judicial de la federación se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica del poder judicial de

la federación del 23 de diciembre de 1987 (en lo sucesivo, LOPJF). Las bases del Poder Judicial del Distrito Federal se hallan reguladas en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal del 26 de diciembre de 1968 (en lo sucesivo, LOTJDF).

Como es obvio, cada uno de los Estados de la República ha expedido su propia ley orgánica del poder judicial local.

Los fundamentos de los tribunales del trabajo se encuentran desarrollados en la Ley Federal de Trabajo de 1969 (LFT) y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963 (LFTSE).

De los tribunales administrativos, haremos referencia a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1977 (LOTFF) y a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del 26 de febrero de 1971 (LTCADF).

Los tribunales agrarios se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios del 23 de febrero de 1992 (LOTA).

Por último, los tribunales militares se organizan conforme a lo dispuesto por el Código de Justicia Militar del 28 de agosto de 1933 (CJM).

V. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Nos vamos a referir por separado a los tribunales judiciales y no judiciales.

1. *Poder judicial de la federación*

Como hemos visto, el artículo 94 de la Constitución señala que el poder judicial de la federación se ejerce por los siguientes órganos: 1) la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2) los tribunales colegiados de circuito; 3) los tribunales unitarios de circuito, y 4) los juzgados de distrito.

1.1. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Suprema Corte se compone de 21 ministros numerarios y funciona en Pleno o en Salas. También se pueden nombrar hasta 5 ministros supernumerarios, que suplen a los numerarios en sus faltas

temporales y pueden constituirse en Sala Auxiliar cuando así lo determine el Pleno (artículos 94, segundo párrafo, y 98 de la Constitución; y 12, fracción VI, y 28 de la (LOPJF).

El Pleno se integra por los 21 ministros numerarios, pero basta la presencia de 15 de ellos para que pueda funcionar (artículo 30. LOPJF). Las 4 Salas de la Suprema Corte de Justicia, que se enumeran progresivamente, se componen de 5 ministros numerarios cada una; pero basta la presencia de 4 para que puedan funcionar (artículo 15 de la LOPJF).

Cada año el Pleno elige, de entre los ministros numerarios, al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual puede ser reelecto (artículos 5o. y 12, fracción IX, de la LOPJF). El presidente de la Suprema Corte, que como hemos dicho no integra ninguna de las Salas, tiene, entre otras atribuciones, las de dirigir los debates en las sesiones del Pleno; representar a la Suprema Corte en los actos oficiales; llevar la correspondencia oficial y tramitar todos los asuntos de la competencia del Pleno (artículo 13 de la LOPJF).

La competencia del Pleno incluye tanto facultades para el gobierno y la administración del poder judicial de la federación (artículo 12, fracciones VII a XXXVI de la LOPJF); cuanto facultades reglamentarias y funciones jurisdiccionales. Nos referiremos solamente a estas últimas facultades y funciones.

Dentro de las facultades reglamentarias del Pleno, debemos destacar la de determinar el número, la división territorial en circuitos y distritos y la especialización de los tribunales unitarios y colegiados de circuito y de los juzgados de distrito (artículos 94, párrafo quinto, de la Constitución, y 12, fracciones I a IV, de la LOPJF). En ejercicio de esta importante facultad, el Pleno ha emitido el acuerdo 1/88 (*DOF* 15-I-1988), el que ha sido modificado por otros posteriores.

También corresponde al Pleno emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte, la mayor prontitud en su despacho (artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución; y 12, fracción V, de la LOPJF). Asimismo, el Pleno está facultado para dictar acuerdos generales a fin de remitir a las Salas, para su resolución, aquellos asuntos que, por sus características especiales, considere que no requieren su intervención. Cuando las salas estimen que existen motivos razonables para que alguno de estos asuntos los resuelva el Pleno, los harán de su conocimiento para que

éste determine lo que corresponda (artículo 12, fracción XXVII, de la LOPJF).

El Pleno es competente para conocer de las llamadas controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución, que son las que se pueden plantear entre las siguientes autoridades o poderes: 1) entre las autoridades de dos o más Estados; 2) entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y 3) entre la Federación y uno o más Estados. El artículo 105 también agrega los conflictos en los que “la Federación sea parte en los casos que establezca la ley” (artículo 11, fracciones I a IV, de la LOPJF).

Dentro de las funciones jurisdiccionales, destaca la concerniente al control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Uno de los propósitos fundamentales de la reforma constitucional de 1987, fue el de concentrar la actividad de la Suprema Corte en esta función de control de la constitucionalidad de las leyes, para lo que se le relevó del conocimiento y resolución de los juicios de amparo directo (casación) que eran de su competencia, la cual se atribuyó a los tribunales colegiados de circuito. Con esta reforma se pretendió que la Suprema Corte de Justicia dejara de ser el supremo tribunal de casación y que consolidara su papel de supremo tribunal constitucional.

Es precisamente el Pleno quien desempeña esta función, a través del conocimiento y resolución de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en los juicios de amparo indirecto, en las dos siguientes hipótesis: 1) cuando en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, y subsista el problema de constitucionalidad en el recurso; y 2) cuando la cuestión planteada en el recurso de revisión implique el posible ejercicio, por parte de la autoridad federal, de facultades reservadas a las autoridades estatales, o viceversa, en los términos previstos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (artículo 11, fracción V, de la LOPJF).

El Pleno también ejerce esta función cuando conoce del recurso de revisión que excepcionalmente puede interponerse contra las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de circuito, en los juicios de amparo directo, “cuando decidan sobre la constitucionalidad

dad de una ley federal o local o de un tratado internacional” (artículo 11, fracción VI, de la LOPJF).

También las Salas de la Suprema Corte tienen esta función, a través de los recursos mencionados, pero en relación exclusivamente con la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los Ejecutivos de los Estados, y dentro de las materias que compete conocer a cada una de ellas: la Primera, asuntos penales; la Segunda, asuntos administrativos; la Tercera, asuntos civiles, y la Cuarta, asuntos laborales (artículos 24 a 27, todos ellos fracciones I y II, de la LOPJF).

Además de estas hipótesis en las que las Salas conocen del recurso de revisión, debemos agregar aquella en la que dicho recurso se interponga contra una sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito, en un juicio de amparo directo, cuando en la misma “se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución” en la materia que compete a dichas Salas (artículos 24 a 27, todos ellos fracción II, de la LOPJF).

Las Salas de la Suprema Corte fueron establecidas a partir de una reforma constitucional de 1928, que primero previó tres Salas; otra reforma de 1934 agregó la Cuarta Sala. Las Salas conocían de todos los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión en los juicios de amparo indirecto. Con el fin de auxiliar esta abrumadora tarea de las Salas, se crearon los tribunales colegiados de circuito en 1950. A partir de entonces, la competencia para conocer de los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión en los juicios de amparo indirecto, se distribuyó entre las Salas de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con diversos criterios que fueron modificándose con cierta frecuencia.

En 1987 se reformó la Constitución para tomar una decisión fundamental: se trasladó de las Salas de la Suprema Corte a los tribunales colegiados de circuito, toda la competencia para conocer de los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión, con excepción de las hipótesis que hemos mencionado, en las que corresponde conocer al Pleno o a las Salas de la Suprema Corte. No obstante este traslado de competencia, las Salas tienen la facultad de atraer a su conocimiento, de oficio o a petición fundada del Procurador General de la República o del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, recursos de revisión en hipótesis distintas a las señaladas y juicios de amparo directo “que por sus características especiales así lo ameriten” (artículos 107, fracciones V y VIII, de

la Constitución; y 24 a 27, todos ellos fracciones I, inciso b), y III, de la LOPJF).

La Sala Auxiliar se constituye cuando el Pleno así lo acuerde, y conoce de los asuntos que el propio Pleno determine. Se compone por los ministros supernumerarios (artículos 12, fracción VI, y 28 de la LOPJF).

1.2. *Tribunales colegiados de circuito*

Los tribunales colegiados de circuito se integran por tres magistrados. De acuerdo con lo que hemos expuesto, estos tribunales son competentes para conocer tanto de los juicios de amparo directo que se promuevan contra sentencias definitivas o laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio; como de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito, con exclusión de las hipótesis de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 107, fracciones V y VIII, de la Constitución; y 38 y 44 de la LOPJF).

1.3. *Tribunales unitarios de circuito*

Estos tribunales se integran por un solo magistrado y conocen fundamentalmente de los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los jueces de distrito, en los juicios civiles, mercantiles y penales de carácter federal (artículos 31 y 37 de la LOPJF).

1.4. *Juzgados de distrito*

Los juzgados de distrito tienen como titular a un juez. La competencia de los juzgados de distrito es muy amplia, ya que incluye, por un lado, el conocimiento y resolución de todos los juicios de amparo indirecto; y por el otro, el de los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal (artículos 48 y 51 a 55 de la LOPJF).

En todo caso, los juzgados de distrito actúan como juzgadores de primera instancia. Ya hemos visto que contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo indirecto, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuando se controvierte la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento; y en los demás casos, ante los tribunales colegiados de circuito, salvo la

facultad de atracción que conserva la Suprema Corte de Justicia. Y, asimismo, que contra las sentencias pronunciadas en los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal, procede el recurso de apelación ante los tribunales unitarios de circuito.

También los juzgados de distrito pueden tener competencia especializada por materia (penal, administrativa, de trabajo, civil y agraria), como sucede en el Primer y el Tercer Circuito (con exclusión de la materia agraria en el Primero y de la materia de trabajo en el Tercero, que en ambos casos es absorbida por los juzgados de distrito en materia administrativa). Fuera de estos casos, y de aquellos que expresamente determine el Pleno de la Suprema Corte, los juzgados de distrito conocen de todas las materias (artículo 56 de la LOPJF).

2. Poder Judicial del Distrito Federal

De acuerdo con lo que dispone el artículo 73, fracción VI, base 5a., de la Constitución, la función judicial en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia y por los jueces de primera instancia y demás órganos que la ley orgánica correspondiente determine.

Además del Tribunal Superior de Justicia, la Ley Orgánica regula los siguientes juzgadores: 1) los juzgados civiles; 2) los juzgados de lo familiar; 3) los juzgados del arrendamiento inmobiliario; 4) los juzgados de lo concursal; 5) los juzgados penales, y 6) los juzgados de paz (artículo 2o. de la LOTJDF).

Vamos a referirnos brevemente a la integración y competencia de estos órganos.

2.1. Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal está integrado por 43 magistrados numerarios y 6 supernumerarios, y funciona en Pleno, en Salas Numerarias y en Sala Auxiliar (artículo 25 LOTJDF).

El Pleno se compone de los 43 magistrados numerarios y tiene funciones básicamente de gobierno y administración del Poder Judicial del Distrito Federal (artículo 28 de la LOTJDF). El propio Pleno elige, de entre los 43 magistrados numerarios, al presidente del Tribunal Superior de Justicia, el cual dura en su cargo dos años

y puede ser reelecto. El presidente del Tribunal no integra Sala y tiene funciones muy similares a las del presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículos 32 y 35 a 39 de la LOTJDF).

Los restantes magistrados numerarios integran las 14 Salas del Tribunal, cada una de las cuales se forma por tres magistrados. Las Salas funcionan como tribunales de apelación o de segunda instancia, pues conocen del recurso de apelación y de los demás medios de impugnación verticales que las leyes prevén contra las resoluciones dictadas por los juzgados locales del Distrito Federal. La competencia de las Salas se encuentra especializada en tres materias: civil (Primera a Séptima Sala), penal (Octava a Decimasegunda Sala) y familiar (Decimatercera y Decimacuarta Salas) (artículos 40, 45, 46 y 46 Bis de la LOTJDF).

Por acuerdo del Pleno del Tribunal del 18 de agosto de 1986, se determinó el inicio del funcionamiento de la Sala Auxiliar y se señaló a los magistrados supernumerarios que la integrarían. El mismo acuerdo asignó a la Sala Auxiliar la función de atender los asuntos de mayor antigüedad de las Salas Penales (Boletín Judicial de los días 21, 22 y 25 del mismo mes y año).

2.2. *Juzgados civiles*

Estos juzgados, al igual que los demás del Distrito Federal, tienen como titular a un juez. La competencia de los juzgados civiles se ha venido reduciendo, en la medida en que se han venido creando juzgados con competencia especializada. Actualmente los juzgados civiles conocen de los juicios sobre propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles, siempre que el valor de éstos sea mayor de 182 veces el salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal, salvo que se trate del patrimonio de familia, en cuyo caso el juicio debe ser conocido por un juzgado de lo familiar. Los juzgados de lo civil también son competentes para conocer de los interdictos, independientemente de su cuantía.

Aparte de esta competencia, que podríamos calificar como propia, los juzgados civiles tienen otra residual o por exclusión: conocen de todos aquellos procedimientos de jurisdicción voluntaria, cuyo conocimiento no corresponde específicamente a los juzgados de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario o de lo concursal; así como de todos aquellos juicios que, sin ser de la competencia de los juzgados mencionados, tengan una cuantía que exceda de 182 veces

el salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal (artículo 54 de la LOTJDF).

2.3. *Juzgados de lo familiar*

Los juzgados de lo familiar fueron introducidos con la reforma del 24 de febrero de 1971 a la LOTJDF. Estos juzgados tienen competencia para conocer tanto de los juicios y los procedimientos de jurisdicción voluntaria concernientes a las relaciones familiares y al estado civil de las personas, como de los juicios sucesorios (artículo 58 de la Ley en cita).

2.4. *Juzgados del arrendamiento inmobiliario*

Estos juzgados fueron creados con la reforma a la LOTJDF publicada en el DDF del 5 de febrero de 1985, y conocen “de todas las controversias que se susciten en la materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido por la Ley” (artículo 60 D).

2.5. *Juzgados de lo concursal*

En el *DOF* del 12 de enero de 1987 se publicó una reforma a la Ley en cita, en virtud de la cual, entre otras cosas, se establecieron los juzgados de lo concursal.

A estos juzgados se les atribuyó competencia para conocer “de los asuntos judiciales de jurisdicción común o concurrente, relativos a concursos, suspensiones de pago y quiebras, cualquiera que sea su monto” (artículo 60-J).

2.6. *Juzgados penales*

Los juzgados penales —que, al lado de los civiles, conformaron la división tradicional de la competencia—, son los juzgadores ordinarios en materia penal, pues conocen de la generalidad de las controversias penales, con exclusión de los asuntos cuya competencia ha sido reservada a los juzgados de paz (artículo 71 de la LOTJDF).

2.7. *Juzgados de paz*

Estos son los juzgados de mínima cuantía en el Distrito Federal. Los juzgados de paz pueden conocer sólo de asuntos civiles, sólo de

asuntos penales, o bien de ambos tipos de asuntos (artículo 96 de la LOTJDF). En este último caso, se les denomina juzgados "mixtos" de paz, tal como acontece actualmente.

En materia civil, los juzgados de paz conocen de juicios que versen sobre la propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles, así como de los demás juicios civiles o de "jurisdicción concurrente", cuyo monto no exceda de 182 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, con exclusión de los interdictos y de los demás asuntos que son de la competencia de los juzgados de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario y de lo concursal (artículo 97 de la LOTJDF).

En materia penal, los juzgados de paz conocen de los procesos que se sigan por delitos que tengan una o más sanciones no privativas de libertad, cuando sea la única aplicable, o sanciones privativas de libertad hasta de dos años. Cuando se trate de varios delitos, se estará a la penalidad máxima del delito mayor (artículo 98 de la LOTJDF).

3. *Poderes judiciales de los estados*

Como quedó indicado anteriormente, las bases para la organización de los poderes judiciales de los Estados se encuentran establecidas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, de acuerdo con el texto de la reforma publicada en el *DOF* del 17 de marzo de 1987. Estas bases, a su vez, deben orientar el contenido de las disposiciones de las Constituciones estatales sobre el poder judicial y de las leyes orgánicas de éste.

Ante la falta de espacio para analizar las disposiciones constitucionales y orgánicas sobre el poder judicial de cada Estado, nos vamos a limitar a señalar algunos de los rasgos comunes de esas disposiciones.

3.1. *Tribunal superior estatal*

El órgano superior de los poderes judiciales estatales suele denominarse Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia. Si bien en todos los casos este órgano superior es colegiado, pues se integra por varios magistrados —cuando menos tres—, su funcionamiento adopta normalmente tres modalidades: 1) en pleno, integrado por todos los magistrados, para resolver todo tipo de asun-

tos, tanto los administrativos como los jurisdiccionales; 2) en pleno y en salas, el primero para atender las cuestiones administrativas y las segundas para resolver los asuntos jurisdiccionales (básicamente la apelación y los demás recursos contra las resoluciones de los juzgados de primera instancia), y 3) en pleno, para atender el gobierno y administración del poder judicial; en salas colegiadas, para resolver los recursos contra las sentencias definitivas de primera instancia, y en salas unitarias, para resolver los recursos contra las demás resoluciones. Esta última modalidad es la que existe en el Estado de Durango, en el que las dos salas colegiadas se integran, cada una, por tres magistrados; y los mismos seis magistrados se constituyen en salas unitarias para conocer de los recursos contra resoluciones que no sean sentencias definitivas.

3.2. *Juzgados locales*

En términos generales, los juzgados locales suelen ser de tres clases: 1) los llamados de primera instancia, que son los juzgadores ordinarios de los asuntos de mayor cuantía o importancia y que pueden tener competencia especializada en asuntos penales, civiles o familiares (particularmente en las capitales de los Estados y en las ciudades principales) o bien competencia "mixta"; 2) los menores, que son los juzgadores con cuantía o importancia intermedia, y 3) los de mínima cuantía, que reciben diversas denominaciones: de paz, locales, municipales, alcaldes (siguiendo la tradición española).

4. *Tribunales del trabajo*

Podemos distinguir tres clases de tribunales del trabajo: 1) las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que son los tribunales encargados de resolver los conflictos laborales sujetos al Apartado A del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo; 2) el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al que compete resolver los conflictos laborales sujetos al Apartado B del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 3) los tribunales de conciliación y arbitraje de los Estados, que deben resolver los conflictos laborales entre las autoridades estatales y municipales y los empleados públicos, de acuerdo con las leyes expedidas con base en lo dispuesto por la fracción V del artículo 116 de la Cons-

titudin Federal. Haremos una breve referencia a los tribunales del trabajo indicados en los dos primeros incisos.

4.1. *Juntas de Conciliación y Arbitraje*

Aunque la legislación del trabajo reglamentaria del Apartado A del artículo 123 constitucional es de carácter federal, la competencia para su aplicación se distribuye entre las autoridades federales y las estatales. Las primeras —y dentro de ellas, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje— sólo conocen de asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y empresas previstas en la fracción XXXI del citado Apartado A, a las cuales alude también el artículo 527 de la LFT. De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales y dentro de ellas, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con un presidente, designado por el presidente de la República, y con representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Junta funciona en Pleno, integrado por su presidente y la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones, y en Juntas Especiales, que se integran con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o el representante gubernamental, presidente de la Junta Especial, y con los representantes de los trabajadores y de los patrones (artículos 605, 606, 607, 609 y 612 de la LFT).

El Pleno de la Junta Federal conoce sólo de los conflictos que “afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta”, hipótesis de muy difícil verificación. Fuera de este supuesto, la Junta Federal ejerce su función jurisdiccional por conducto de las Juntas Especiales, las cuales se encuentran ubicadas tanto en el Distrito Federal (con competencia por ramas y actividades), como en los Estados (con competencia por razón del territorio, en todas las ramas y actividades del conocimiento de las autoridades federales, con exclusión de los conflictos colectivos) (artículos 606 y 614 de la LFT).

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos que no sean de la competencia

de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las Juntas Locales tienen la misma integración tripartita de la Federal, con la variante de que el Ejecutivo local puede establecer una o más Juntas en la entidad de que se trate (artículos 621-623 de la LFT).

4.2. *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*

Este Tribunal también funciona en Pleno, integrado por la totalidad de los magistrados, y en Salas, que serán cuando menos tres, y se integrarán, cada una, por un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado “tercer árbitro”, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de Sala (artículo 118 de la LFTSE).

El Pleno del Tribunal es competente para conocer, entre otras cosas, de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y los sindicatos y de los conflictos sindicales e intersindicales. A las Salas corresponde conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores (artículos 124 A, fracción III, y 124 B de la LFTSE).

5. *Tribunales administrativos*

5.1. *Tribunal Fiscal de la Federación*

De acuerdo con el artículo 1o. de la LOTFF, el Tribunal Fiscal de la Federación “es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”. Esto significa que es un tribunal administrativo de justicia delegada, según la terminología tradicional. El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales (artículo 2o. de la LOTFF).

La Sala Superior se compone de 9 magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero basta la presencia de 6 para que pueda sesionar. La Sala Superior fija la jurisprudencia del Tribunal y puede resolver los juicios de la competencia de éste, cuando su cuantía exceda de 100 veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año, así como aquellos en que sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. La facultad para atraer al conocimiento de la Sala Superior esta clase de juicios, puede ser ejercida de

oficio por aquélla o a petición fundada de la Sala Regional que esté conociendo del juicio o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 11 y 15, fracciones I y II, de la LOTFF, y 239 bis del CFF).

La Sala Superior designa anualmente, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, que también lo será de aquella, podrá ser reelecto y formará parte de la misma Sala (artículos 16, fracción I, y 17 de la LOTFF). Tiene funciones similares al presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 19 de la LOTFF).

Las Salas Regionales del Tribunal se integran, cada una, por tres magistrados. Para la distribución de la competencia de estas Salas, el territorio nacional se divide en 11 regiones, en cada una de las cuales hay una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana (Distrito Federal) y de la Hidalgo-México, donde hay 6 y 2 Salas Regionales, respectivamente (artículos 20, 21 y 22 de la LOTFF).

A través de las Salas Regionales se ejercen normalmente las funciones jurisdiccionales del Tribunal, salvo los casos en que la Sala Superior decida ejercer la facultad de atracción, en los juicios que han quedado mencionados. A pesar de su nombre, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer no sólo de asuntos estrictamente fiscales o tributarios, sino también de algunos asuntos administrativos en sentido amplio.

De este modo, las Salas Regionales son competentes para conocer de los juicios que se promuevan contra los siguientes tipos de resoluciones definitivas:

1. Las propiamente fiscales (relativas a la determinación de la existencia de una obligación fiscal o su liquidación; la negativa de devolución de ingresos previstos en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado; la imposición de multas administrativas, y las que causen cualquier otro agravio en materia fiscal);

2. Las que afecten prestaciones de seguridad social que las leyes concedan en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada, así como de los servidores públicos federales, o de sus familiares o derechohabientes, y a cargo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente, o, en ambos casos, del Erario Federal;

3. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada, y

4. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos federales, así como contra particulares involucrados en dichas responsabilidades (artículo 23 de la LOTFF).

Las Salas Regionales también conocen de los juicios que promuevan las autoridades federales para demandar la anulación de resoluciones administrativas favorables a particulares (artículo 25 de la LOTFF).

5.2. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 1o. de la LTCADF, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es “un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. . .” Es, pues, también un tribunal de justicia delegada.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se compone de una Sala Superior, integrada por 5 magistrados, y por 3 Salas de 3 magistrados cada una, que pueden aumentarse en dos más, formadas por 3 magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior (artículo 20 de la LTCADF).

La Sala Superior elige anualmente, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal, quien también lo será de la Sala Superior y formará parte de la misma (artículo 6o. y 19 bis, fracción I, de la LTCADF). Las funciones del presidente del Tribunal son similares a las del presidente de la Corte (artículo 20 de la LTCADF).

La Sala Superior es competente, entre otras cosas, para fijar la jurisprudencia del Tribunal y para resolver el recurso previsto en el artículo 85 de la LTCADF, el cual procede contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y que pongan fin al procedimiento (artículo 19, fracciones I y II, de la LTCADF). Aunque la ley no da una designación a este recurso, es claro que se trata de un recurso de apelación, por lo que podemos afirmar que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de la equivalente del Tribunal Fiscal de la Federación, funge como tribunal de apelación

o de segunda instancia respecto de las resoluciones de las Salas que han quedado señaladas.

Las Salas del Tribunal son los juzgadores de primera instancia, y son competentes para conocer de:

1. Los juicios promovidos contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

2. Los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas en materia fiscal dictadas por el Departamento del Distrito Federal (en los mismos términos que los indicados para el Tribunal Fiscal de la Federación);

3. Los juicios iniciados en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un plazo de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

4. Las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten, y

5. Los juicios que promuevan las autoridades para demandar la anulación de resoluciones fiscales favorables a particulares y que causen lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal (artículo 21 de la LTCADF).

6. *Tribunales agrarios*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, éstos son “los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde... la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional”.

Los tribunales agrarios son: 1) el Tribunal Superior Agrario, y 2) los tribunales unitarios agrarios (artículo 2o. LOTA).

6.1 *Tribunal Superior Agrario*

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados, uno de los cuales lo preside (artículo 3o. LOTA). Es un tribunal fundamentalmente de segunda instancia, pues conoce de los diversos medios de impugnación promovidos contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios (artículo 9o. LOTA). Sin embargo, el Tribunal Superior Agrario también tiene la facultad de

atraer a su conocimiento “los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten” (artículo 10 LOTA).

6.2. *Tribunales Unitarios Agrarios*

Los tribunales unitarios agrarios están a cargo de un magistrado. Estos tribunales conocen de los juicios agrarios en primera instancia. Entre dichos juicios podemos mencionar los que recaen sobre las siguientes materias: 1) controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades; 2) restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como la reivindicación de tierras ejidales y comunales; 3) del reconocimiento del régimen comunal, etcétera.

VI. PREPARACIÓN, SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS JUZGADORES

Por lo que se refiere a la preparación de los juzgadores, las leyes mexicanas sólo suelen exigir el título de licenciado en derecho. Se limitan a señalar una antigüedad mínima (tres o cinco años, generalmente) entre la expedición del título y el nombramiento, como si el simple transcurso del tiempo proporcionara, por sí solo, la experiencia profesional necesaria. Por último, tampoco se requiere una preparación especializada en materia judicial. Si bien en el Poder Judicial de la Federación existe el Instituto de Especialización Judicial, y en el Poder Judicial del Distrito Federal funciona el Centro de Estudios Judiciales, los cursos que ambas instituciones imparten no son un requisito previo y obligatorio para poder ser designado juzgador.

En nuestro país las leyes no suelen prever, en sentido estricto, criterios de selección de los juzgadores, sino que se limitan a señalar una serie de requisitos demasiado genéricos y comunes, que prácticamente cualquier profesionista en derecho puede satisfacer. Por ejemplo, para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere, además del título de licenciado en derecho y la “antigüedad” de cinco años: 1) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; 2) no tener menos de treinta y cinco años de edad ni más de sesenta y cinco, el día de la designación; 3) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite prisión mayor de

un año, salvo que se trate de algún delito “que lastime seriamente la buena fama en el concepto público”, el cual inhabilita para el cargo, independientemente de la pena, y 4) haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses (artículo 95 de la Constitución).

En términos generales, los tipos de designación de juzgadores que prevalecen en nuestro país son tres: 1) la designación política de origen norteamericano (nombramiento del Ejecutivo con aprobación del Legislativo, o uno de sus órganos) para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas (Distrito Federal y Estados) y de los tribunales fiscales, administrativos y agrarios; 2) la designación política sólo del Ejecutivo para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia Militar y para los representantes gubernamentales en los tribunales del trabajo, y 3) la cooptación, o nombramiento por el órgano de superior jerarquía de los magistrados y jueces que integran los demás órganos del mismo Poder Judicial (como es el caso de los Poderes Judiciales de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados de la República).

VII. GARANTÍAS JUDICIALES

Por garantías judiciales se suele entender el conjunto de condiciones previstas en la Constitución, con el fin de asegurar, en la mayor medida posible, el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional.

Couture agrupa tales condiciones en las tres siguientes garantías: 1) la garantía de independencia, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos (independencia interna) o de miembros de los otros poderes (independencia externa); 2) la garantía de autoridad, la cual hace posible que los juzgadores estén en condiciones de lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, y 3) la garantía de responsabilidad, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, administrativa y penal de los juzgadores, por los actos ilícitos en que incurran.

Sin la garantía de independencia, el juzgador no puede cumplir su misión fundamental de impartir justicia; deja de ser juez y se convierte en simple ejecutor de decisiones ajenas. Sin la garantía de autoridad, las resoluciones de los juzgadores devienen simples recomendaciones o sugerencias. Y sin la garantía de responsabilidad, los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción.

A las garantías de independencia y de autoridad hace referencia el tercer párrafo del artículo 17 constitucional: "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones". También aluden a la garantía de independencia los artículos 73, fracción VI, base 5a., segundo párrafo, y 116, fracción III, segundo párrafo, de la propia Constitución.

Para que se pueda hacer efectiva esta garantía de independencia no es suficiente, sin embargo, su proclamación a nivel constitucional. Se requiere, por un lado, establecer métodos de selección y designación ajenos a los factores políticos; y por el otro, otorgar a los juzgadores derecho a la estabilidad y a ascensos, de acuerdo con condiciones y factores previamente determinados, así como una remuneración decorosa. Para asegurar la independencia de los juzgadores, también es preciso exigirles dedicación exclusiva a su función (artículo 101 de la Constitución).

Por último, si bien el título cuarto de la Constitución regula la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo la de los juzgadores, resultaría más adecuado prever un régimen específico de responsabilidad de los juzgadores que procure superar la ineficacia crónica de los sistemas que se han establecido hasta la fecha y que permita una vigilancia más efectiva que la que ejercen los superiores jerárquicos. En este terreno, debe ser tomada muy en cuenta la experiencia de los Consejos Supremos o Superiores de la Magistratura.

VIII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Por regla general, el gobierno y la administración de los órganos jurisdiccionales que hemos enunciado se encomienda al superior jerárquico. Así ocurre con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso del Poder Judicial Federal; con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en el Poder Judicial del Distrito Fe-

deral y en los Poderes Judiciales de los Estados; y con los tribunales de mayor jerarquía en el caso de los tribunales del trabajo, administrativos y agrarios.

Pensamos que también en este campo vale la pena reflexionar en la conveniencia de establecer Consejos Supremos o Superiores de la Magistratura.

IX. MEDIOS DE SOLUCIÓN ALTERNATIVOS

Dentro de los organismos que proporcionan soluciones alternativas al proceso jurisdiccional, podemos mencionar a las Comisiones Nacionales Bancaria, de Seguros y Fianzas y de Valores, que conocen de la conciliación y arbitraje en los conflictos que se susciten entre las entidades financieras respectivas y los usuarios del servicio.

Mención especial merecen la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Procuraduría Federal del Consumidor fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor del 19 de diciembre de 1975.

Es un organismo descentralizado de servicio social, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y es la autoridad encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

La Procuraduría está facultada para representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales, cuando los consumidores le otorguen mandato judicial y el asunto sea de trascendencia general, así como ante proveedores de bienes y servicios.

Podrá a su vez proporcionar asesoría gratuita a los consumidores, ejercer funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas; también se encuentra facultada para realizar el procedimiento que contempla la mencionada ley, el cual incluye una etapa de conciliación y otra de arbitraje para la solución de aquellos conflictos que surjan entre proveedores y consumidores, entre otros.

La Procuraduría Federal del Consumidor se integra con un procurador y cuatro subprocuradores.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por un decreto Presidencial de fecha 5 de junio de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 del mismo mes y año.

En el presente año la Comisión fue elevada a rango constitucional, ya que por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

el día 28 de enero de 1992, se reformó el artículo 102 de nuestra carta magna para agregarle un apartado "B". En el nuevo apartado se autoriza al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, a establecer organismos de protección de los derechos humanos, que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen esos derechos, no estando incluido el Poder Judicial Federal.

De acuerdo con la reforma constitucional, el 29 de junio de este año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Comisión de Derechos Humanos. Esta señala que la Comisión es un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano (artículo 2o.).

El artículo 3o. de la Ley señala que la Comisión tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de las quejas presentadas contra las presuntas violaciones a los derechos humanos, siempre y cuando sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal. Por otro lado, el artículo séptimo de la ley indica que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales, ni de consultas formuladas sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

De acuerdo con el artículo sexto, la Comisión goza de las siguientes atribuciones, entre otras:

- Recibir quejas de probables violaciones a derechos humanos;
- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio dichas violaciones;
- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias;
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables;
- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten, respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas;
- Impulsar la observancia de los derechos humanos;
- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los mismos.

La comisión se encuentra compuesta por un presidente, una secretaria ejecutiva y hasta cinco visitantes generales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera Graf, Jorge, "La Ley de Protección al Consumidor", en *Jurídica*, México, núm. 8, julio d 1976.
- Buen Lozano, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1988.
- Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- , *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, México, UNAM, 1986.
- González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988.
- Ovalle Favela, José, "El Poder Judicial en los Estados de la República", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.
- , "La Constitución Federal y las bases para los Poderes Judiciales de los Estados", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*. México, Porrúa, 1987.