

CONCLUSIONES DEL SEGUNDO CONGRESO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL

* * *

VENTAJAS DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS

Ponente: Licenciado Genaro BORRERO

El Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal solemnemente declara que el vigente Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas consagra las más avanzadas tendencias del Derecho Procesal en México.

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL PODER JUDICIAL FEDERAL

Ponente: Licenciado Héctor FIX ZAMUDIO

I.—La reforma fundamental a las disposiciones constitucionales sobre el Poder Judicial Federal, debe apoyarse en la orientación que propugna descargar a la Suprema Corte de Justicia de los asuntos que se consideren de importancia secundaria, los que deben trasladarse a los Tribunales Colegiados de Circuito, que deben aumentar en su número, de acuerdo con las necesidades crecientes de una eficaz administración de justicia: de manera que corresponderían al órgano supremo de la Justicia Federal, exclusivamente los negocios de mayor trascendencia jurídica, política y social.

II.—En consecuencia, resulta correcto “en lo general”, el Proyecto presentado por el Presidente de la República al Senado de la República el 15 de noviembre de 1965, que hizo suyo, a su vez, el Anteproyecto formulado por la Suprema Corte de Justicia.

III.—También es correcto el criterio que establece dicha iniciativa para dividir la competencia entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de amparo, y sólo debe modificarse el relativo al conocimiento del amparo directo en materia penal, exclusivamente

cuando exista participación en el delito, caso en el cual no debe atenderse a la pena impuesta en la sentencia que se combate, sino al término medio aritmético de la propia pena, tal como se establece por las leyes punitivas correspondientes.

IV.—Debe suprimirse totalmente la llamada “reparación constitucional”, inclusive en materia civil, sector en el cual se conserva por la iniciativa presidencial, ya que se trata de una institución anacrónica, inútil y formalista.

V.—Constituye una innovación muy conveniente el establecimiento de una facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los negocios, tanto en amparo administrativo como en revisión fiscal, que carezcan de una cuantía determinada (y que en principio corresponden a los Tribunales Colegiados de Circuito), cuando a juicio de la propia Corte asuman una importancia trascendental para el interés nacional.

Pero no debe supeditarse el ejercicio de esta facultad a la previa solicitud del Procurador General de la República, sino que esta petición debe atribuirse a las partes interesadas o a los mismos Tribunales Colegiados de Circuito.

VI.—La unificación de la jurisprudencia, especialmente la de los Tribunales Colegiados de Circuito, no puede realizarse eficazmente si se conserva el sistema actual, que legitima para formular la denuncia de las tesis contradictorias de los citados Tribunales, al Procurador General de la República, a los Magistrados de los propios Colegiados y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; sin menoscabo de esta atribución, debe otorgarse a las partes interesadas un recurso ante el Tribunal Supremo Federal, a fin de que hagan valer esa contradicción, con el efecto de que se revoque la sentencia en que se hubiese establecido la tesis que se estime incorrecta por la Suprema Corte, a no ser que se considere que debe subsistir, por otros motivos. Además se propone la creación de un Departamento de Control de Tesis para poner en conocimiento de los Ministros y Magistrados federales la existencia de contradicciones jurisprudenciales.

Todo lo anterior debe ir acompañado de un sistema severo de admisión y fuertes sanciones para las impugnaciones improcedentes, frívolas o de mala fe. También debe procurarse una publicidad adecuada a las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, para que sean debidamente conocidas por los justiciables, así como por todos los miembros de la judicatura.

VII.—Debe suprimirse el sobreseimiento por inactividad procesal en el juicio de amparo.

VIII.—En el amparo contra leyes debe establecerse la revisión forzosa, tanto de las sentencias de los jueces de Distrito, como respecto de las de

los Tribunales Colegiados de Circuito (en amparo directo), cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley, para que esta materia sea conocida invariablemente por la Suprema Corte de Justicia, siempre que esa declaración no se apoye en la jurisprudencia de la propia Corte.

IX.—Debe reformarse el sistema de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose ternas formuladas por los miembros de la judicatura, los colegios de abogados y las escuelas y facultades de Derecho de la República, para que de ellas puede hacerse el nombramiento por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

X.—Es conveniente el establecimiento de un organismo autónomo, que podría titularse Consejo Superior de la Judicatura, o Consejo Supremo Judicial, dirigido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e integrado por representantes de los funcionarios judiciales de la Federación, con la finalidad de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, y garantizar a los jueces los beneficios de la Carrera Judicial, tal como se consigna en la Constitución Venezolana de 1961; y además, en ausencia en nuestro país, de una Secretaría de Justicia, debe conferírsele la facultad de estudiar y formular los proyectos de ley conducentes al perfeccionamiento de la estructura y organización del Poder Judicial Federal, así como de los ordenamientos procesales en todas las ramas del enjuiciamiento federal, otorgando el derecho de iniciativa de los proyectos relativos a la Suprema Corte de Justicia.

XI.—Debe suprimirse la discusión pública de la sentencia en la Suprema Corte de Justicia y, en general, hacerse más expédito el trámite en los asuntos de que conoce este tribunal.

XII.—Es aconsejable incrementar los estudios sobre las causas que determinan el planteamiento de litigios entre las autoridades y los particulares, a fin de llevar a cabo una labor preventiva en esta materia.

LA ACCION EN EL PROCESO PENAL

Ponente: Licenciado Sergio GARCÍA RAMÍREZ

I.—El emplazamiento de las normas sobre acción en nuestros Códigos de Procedimientos Penales debe mejorarse en un doble sentido: a) agrupamiento de las normas sobre acción en un solo título o capítulo (salvo las referentes a conclusiones, sistemáticamente ubicadas en la puerta hacia la

fase del plenario), y b) depuración de los agrupamientos que actualmente contienen los Códigos, a fin de excluir de ellos las disposiciones que no corresponden a la acción penal.

II.—Debe subsistir en México el monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público con la excepción que se deduce del Art. 111 Const. La subsistencia del monopolio, apoyado en razones doctrinales y prácticas, reclama, por otra parte, el establecimiento de condiciones precisas para el debido ejercicio de la acción penal por el órgano acusatorio y para el mejoramiento e independencia del Ministerio Público.

III.—La consignación (ejercicio de la acción penal) ha de tener como supuestos el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. El Ministerio Público no debiera formular consignaciones sin haber comprobado (no con plena prueba; bastaría la indiciaria) estos dos extremos.

IV.—En virtud de lo expresado en la conclusión anterior, y tomando en cuenta la naturaleza misma de la acción, es preciso suprimir las hipótesis anormales de consignación permitidas por el Art. 4o. del CDF y el Art. 134, segundo y tercer párrafos del CF.

V.—Debe procederse al archivo cuando se acredite la existencia de cualquier excluyente de responsabilidad.

El sobreseimiento administrativo sólo beneficiará al sujeto amparado por la excluyente. En caso de duda, la actuación del Ministerio Público debe regirse por el principio *in dubio pro societate*. La ley debe regular claramente los supuestos de archivo.

VI.—Si el archivo se funda en la carencia absoluta de elementos para consignar, en la imposibilidad material e insuperable de prueba del delito o en la extinción de la pretensión, cabe aceptar la definitividad de los efectos del sobreseimiento administrativo. Como sistema intermedio, sería posible pensar en la simplificación del curso de la prescripción cuando el archivo esté determinado por la carencia de prueba sobre el delito o acerca de la responsabilidad del inculpado. La ley debe regular claramente los efectos del archivo.

VII.—El Art. 134 del C. F., apoyado por el Art. 18, Frac. XII, de la L. Resp., establece el sistema de legalidad en el ejercicio de la acción penal. Las leyes mexicanas de procedimientos penales debieran ajustarse a este principio, fijándolo claramente en su articulado.

VIII.—Dado que el ofendido y sus causahabientes no tienen derecho alguno al castigo del culpable, y en virtud de que su derecho puramente patrimonial (a la reparación del daño) puede ser eficazmente satisfecho mediante el acceso a la vía civil, es improcedente el juicio de amparo en

los casos de no ejercicio de la acción, desistimiento de la misma o formulación de conclusiones no acusatorias por parte del Ministerio Público.

IX.—La acción popular ofrece considerables ventajas para la persecución de delitos perpetrados por funcionarios, frente a los que el Ministerio Público pudiera permanecer temeroso o inactivo. Los Arts. 74, fracción V, y 111 Const. no establecen una verdadera y plena acción popular, pero tampoco se detienen en la simple facultad de denuncia. Del análisis de estos textos constitucionales y de la L. Resp. (en la medida en que ésta no vulnera a la ley suprema), se desprenden las siguientes conclusiones, que debieran ser aprovechadas en la práctica: 1) el particular puede ser actor en la fase procesal desarrollada en la Cámara de Diputados (instrucción, en amplio sentido); y 2) pudiera otorgarse al particular, asimismo, la calidad de coadyuvante en la fase procesal (plenario, genéricamente seguida ante la Cámara de Senadores.

X.—La fijación del contenido de la acción que se ejercita en el proceso corresponde a la doctrina, y no a la ley. Considerando que la acción no siempre es de condena (porque el Ministerio Público, parte "imparcial", igualmente ha de procurar la absolución del inocente), convendría decir que la acción en el proceso penal tiene por objeto obtener el pronunciamiento jurisdiccional sobre la pretensión deducida por el Ministerio Público. Con ello se daría entrada a la acción de condena y a la declarativa (de absolución). Una fórmula más amplia, alusiva a la pretensión del propio reo, permitiría acoger también a la acción constitutiva (de revisión o indulto necesario).

XI.—La reparación del daño es una obligación de naturaleza civil; en consecuencia, debe suprimirse su caracterización como pena pública, sin perjuicio de que el resarcimiento sea exigido oficiosamente por el Ministerio Público y de que se conceda acción principal, para el mismo efecto, al ofendido y a sus causahabientes. En realidad, la efectividad de la reparación depende de la solución de otros problemas (insolvencia del inculpado, principalmente), que quizás debiera orientarse a través de la creación de un "fondo de resarcimientos" y la adecuada organización del trabajo penal, en libertad y en prisión.

XII.—No obstante mediar sentencia penal absolutoria, es procedente acudir a la vía civil en demanda de resarcimiento cuando dicha sentencia se fundó en atipicidad de la conducta o hecho, inimputabilidad, inculpaibilidad o existencia de excusas absolutorias. El resarcimiento sería improcedente si la sentencia penal tuvo en cuenta excluyentes de ilicitud, inexistencia del delito o falta de participación del inculpado en el mismo. La Ley mexicana debiera prever estos problemas.

XIII.—El desistimiento de la acción y la formulación de conclusiones no acusatorias deben estar presididos por el régimen de legalidad. En consecuencia, la ley debe fijar claramente sus supuestos.

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Ponente: Doctor Humberto BRISEÑO SIERRA

I.—Debe crearse el Tribunal Federal de lo Administrativo (probablemente aprovechando la organización actual del Fiscal de la Federación, cuya experiencia y resultados positivos no pueden olvidarse).

II.—Aunque la práctica de diversos países es variada respecto a la composición y pertenencia orgánica del Tribunal, parece lo más conveniente crear un grupo especializado de juzgadores que tengan efectiva independencia de la Administración Pública. Su adscripción al Poder Judicial de la Federación no parece ser la mejor solución, de manera que bien podría pensarse en su completa autonomía.

III.—El Tribunal de lo Administrativo debe tener competencia para dictar pronunciamientos declarativos, constitutivos y de condena (la llamada plena jurisdicción).

IV.—El problema que se sustancie ante él deberá ser principalmente procesal (*bilateralidad de instancias*), sin perjuicio de que cuente con accidentes previos o paralelos de suspensión, provisorios o preventivos, según los casos.

VI.—El proceso administrativo, como todo proceso, debe tener dos partes accionantes, lo que no obsta que se prevea la intervención de terceros coadyuvantes o adhesivos, la de litisconsortes y la de terceristas en sentido propio.

VII.—Fuera del caso de la autoridad que como actora o demandada, estará legalmente legitimada, las partes restantes sólo deberán llenar las condiciones comunes a todo proceso para estar en juicio, pero el tercero deberá ser quien derive un interés concreto y directo del acto impugnado.

VIII.—La anulación del acto violatorio podrá intentarse en forma aislada o simultáneamente con la pretensión de reparación plena.

IX.—No debe exigirse el agotamiento previo de recursos administrativos, con el objeto de eliminar dudas sobre la vía conducente; pero si las leyes o reglamentos administrativos conceden estos medios impugnativos

a los particulares, el agraviado podrá optar por el juicio administrativo o el recurso legal, y si por error o ignorancia se promovieren ambos, deberá declararse la nulidad del procedimiento impugnativo ante la Administración activa.

X.—Por su mecanismo, el proceso administrativo deberá ser un procedimiento escrito, de breves plazos y fases limitadas a la postulación y la demostración o conclusiones si la cuestión a debatir es de mero derecho.

XV.—La instrucción del procedimiento estará a cargo de un Magistrado, pero la resolución final se dictará colegiadamente por mayoría de votos de la Sala formada por tres Magistrados.

XII.—Se debe admitir la ampliación de la demanda cuando la resolución impugnada no consigne los fundamentos y motivos que sirvieron de apoyo para dictarla, así como en los casos de negativa ficta.

XIII.—El procedimiento en contumacia deberá apegarse a la técnica de la vía de prueba, y si sólo el coadyuvado estuviere ausente del proceso, el coadyuvante podrá continuar la instancia como parte principal.

XIV.—Para evitar la caducidad procesal, concluidos los plazos para probar o concluir, el Tribunal dictará sentencia con apoyo en las constancias de autos; pero sólo se estimará legítimo el acto impugnado, si la autoridad hubiere contestado la demanda, en caso contrario deberán reservarse los derechos de las partes para que puedan hacerlos valer en juicio diverso, sin perjuicio de que opere la prescripción sustantiva en su caso.

XV.—El sistema de estimación de la prueba deberá combinar el valor legal de documentos e instrumentos públicos con el arbitrio judicial de la sana crítica.

XVI.—El cumplimiento de las sentencias debe quedar a cargo de la Administración Pública; pero en los casos de condena patrimonial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá incluir el crédito correspondiente en la partida presupuestaria de egresos, y, si se tratare de la emisión de actos constitutivos, podrá obtenerse del Tribunal su realización por vía de queja.

XVII.—Deberá evitarse el reenvío en todo caso y si el conflicto incluyera vicios de procedimiento al lado de violaciones de fondo, deberán ser resueltas estas últimas con preferencia a las otras.

XVIII.—Los fallos del Tribunal serán definitivos, pero podrán ser impugnados a través del juicio de amparo directo o de única instancia.

XIX.—La agilidad del proceso depende de la facilidad para solucionar incidentes y accidentes. En este sentido, una norma semejante a la del artículo 53 del Código Federal de Procedimientos Civiles será adecuada.

siempre que no se limite a permitir subsanar omisiones, sino que llegue a funcionar como el “despacho saneador” brasileño, el “pretrial” anglosajón o el procedimiento preliminar romano entendido a la manera de Bülow.

XX.—Deben admitirse las diligencias para mejor proveer siempre que al decretarse, el Tribunal observe el principio de igualdad de las partes en el proceso.

XXI.—La prueba pericial debe estimarse como el medio más idóneo en cuestiones técnicas; en la inteligencia de que el perito deberá ser designado de oficio por el Tribunal, pero las partes tendrán derecho de nombrar asesores que hagan observaciones al dictamen.

XXII.—La potestad jurisdiccional debe ser plena, pudiendo anular, revocar o modificar sus determinaciones procesales sin más límites que la preclusión del grado, por lo que todo proveído debe ser impugnabile en plazos no mayores de tres días, debiendo limitarse la sustanciación a un escrito de cada parte.

LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Ponente: Doctor Fernando FLORES GARCÍA

I.—Debe establecerse una auténtica Carrera Judicial en México.

II.—Como período preliminar para el ingreso a ella, debe existir una Escuela Judicial.

III.—El ingreso a la judicatura de carrera debe hacerse por métodos selectivos, de preferencia por oposiciones o concursos.

IV.—Los ascensos judiciales deben realizarse por la apreciación de méritos objetivos, y el ingreso a los peldaños intermedios o superiores, eventualmente, puede ser por designación directa.

VI.—Los miembros de la Carrera Judicial deben tener un estatuto que suponga:

1.—Garantías funcionales, económicas, honoríficas y disciplinarias.

2.—Obligaciones y responsabilidades judiciales.

Ambos extremos deberán respetarse y cumplirse con estricta fidelidad.

VI.—Se debe pugnar por que se declare el año de 1967, Quincuagésimo Aniversario de nuestra Constitución Política, el Año de la Justicia Constitucional Mexicana.

VII.—El Consejo Supremo Judicial tendrá a su cargo la implantación y desarrollo de la Carrera Judicial en México.

VIII.—Debe exigirse la especialización de los miembros de la judicatura.

IX.—Deben desaparecer los jurados populares, introduciendo para ello las reformas constitucionales correspondientes.

X.—Los Consejos de Guerra ordinarios deben quedar integrados por militares de servicio juristas.

XI.—Para la jubilación de los funcionarios judiciales debe atenderse al tiempo de servicios prestados.

XII.—Se debe enviar copia de la ponencia del Dr. Fernando Flores García, sobre la Carrera Judicial, a las Legislaturas Estatales, Tribunales Superiores de Justicia, Barras de Abogados, Facultades y Escuelas de Derecho del país.