

365
24-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, EN MATERIA DISCIPLINARIA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE LUIS ZARATE SOLIS

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZUBITA.



ACATLAN, MEXICO

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



258279



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS TIAS

LOLA, REBECA Y ALPHA.

A MI ESPOSA

GRACIELA.

A MI FUTURO HIJO.

A MIS PADRES

JORGE ZARATE Y LAURA SOLIS.

A MIS PRIMOS

ANDRES Y MARTHA ZARATE LOPEZ.

A MI ASESOR, EL LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA,
POR SU VALIOSA AYUDA PARA LA REALIZACION
DE ESTE TRABAJO DE TESIS.

**A MIS AMIGOS, LOS LICENCIADOS JOSE ANGEL
MATTAR, GENARO MILLAN Y LUIS FERNANDEZ;
POR SU APOYO Y MOTIVACION.**

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	
1.1. CONCEPTO GENERICO DE RECURSO	4
1.2. CONCEPTO ESPECIFICO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.....	7
1.2.1. El recurso como medio de defensa de naturaleza administrativa	11
1.2.2. Interposición de los recursos administrativos	14
1.2.3. La resolución del recurso administrativo.....	18
1.3. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	21
1.4. DIFERENCIA ENTRE EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO PROCESAL	25
II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.	
2.1. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL COMO ORGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION	28
2.1.1. Reforma Constitucional de 1994	31
2.1.2. Objeto del Consejo de la Judicatura Federal.....	46
2.1.3. Atribuciones y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.....	47
2.1.3.1. Facultad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal.....	48
2.1.4. Colaboración de Poderes en la formación del Consejo de la Judicatura Federal	48
2.1.4.1. Nombramiento de Consejeros.....	49
2.2. INTEGRACION DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	50

2.2.1. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal	51
2.2.2. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal	52
2.2.2.1. La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal	52
2.2.3. Secretarías Ejecutivas del Consejo de la Judicatura Federal	53
2.2.3.1. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina	53
2.2.4. Organos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal	54
2.2.4.1. La Unidad de Defensoría del Fuero Federal	54
2.2.4.2. El Instituto de la Judicatura Federal	55
2.2.4.3. La Visitaduría Judicial	55
2.2.4.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación	56

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

3.1. CAUSALES DE RESPONSABILIDAD	58
3.1.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	58
3.1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ..	59
3.2. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES	65
3.2.1. Procedencia	68
3.2.1.1. Interpretación jurisprudencial	69
3.2.2. Organos competentes para conocer de responsabilidades	71
3.2.3. Substanciación del procedimiento para determinar responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación	72
3.2.3.1. El Código Federal de Procedimientos Penales como ley supletoria	76

3.2.3.2. Etapa de integración	78
3.2.3.3. Resolución ante el Pleno o la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal	79
3.2.4. Sanciones aplicables	82
3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	84
IV. RECURSO DE REVISION ADMINISTRATIVA CONTRA ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.	
4.1. NATURALEZA JURIDICA Y CLASIFICACION	87
4.2. PROCEDENCIA	89
4.2.1. Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	90
4.2.2. Decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal susceptibles de ser recurridas.	91
4.2.3. Imposición de sanciones por responsabilidad administrativa	92
4.3. PROCEDIMIENTO Y ALCANCE	94
4.3.1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como autoridad revisora	97
4.3.2. Materia del recurso revisión	98
4.3.3. Resolución	101
4.4. PROBLEMATICA DEL RECURSO DE REVISION ADMINISTRATIVA	104
4.4.1. Legislación anterior	106
4.4.2. Legislación vigente	108
4.4.3. Garantía de audiencia del recurso de revisión administrativa ...	109
4.4.3.1. Necesidad de incluir a otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación	110
Conclusiones	113

Bibliografía.....	115
Fuentes hemerográficas.....	117
Fuentes legislativas.....	117

INTRODUCCION.

El tema que abordaré será el de la reforma al Poder Judicial de la Federación, concretamente la creación del Consejo de la Judicatura Federal en relación con la función disciplinaria a su cargo y que se materializan en el procedimiento de responsabilidad administrativa seguido ante el propio Consejo, que consiste en sancionar a los servidores públicos del propio poder en caso de incurrir en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sanciones que son definitivas e inatacables, es decir que no admiten recurso alguno las decisiones que tome el Cuerpo Colegiado que nos ocupa en materia de responsabilidad, excepto cuando se destituye a un juez de distrito o a un magistrado de circuito, por haber incurrido en causa de responsabilidad grave; asimismo, son impugnables dichas resoluciones cuando se decida sobre el nombramiento, adscripción o cambio de adscripción, casos en los que si procede el recurso de revisión administrativa tal y como lo establece el artículo 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el que se substancia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, se presenta un problema para los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, es decir, que los que no tengan categoría de juez y magistrado también pueden verse afectados en su derecho con las resoluciones que adopte el Consejo de la Judicatura Federal en materia de responsabilidad y contra las cuales no se concede recurso alguno, incluso mediante las resoluciones que el Consejo de la Judicatura Federal emite sobre responsabilidad administrativa, también puede resultar fundada, imponiéndose como medida disciplinaria un apercibimiento privado o público, en el caso de que la conducta irregular se traduzca en una falta leve; sin embargo, en este supuesto tampoco se otorga medio de defensa alguno; por ello estimo que la Constitución debe reformarse ampliando el recurso administrativo para todos los servidores públicos sin distinción alguna, pues de lo contrario se deja en

absoluto estado de indefensión a los demás servidores públicos que integran la Institución, lo que va en contra de todo principio de justicia; o bien, el mismo Consejo de la Judicatura Federal, mediante acuerdos generales, puede establecer una mecánica para que las resoluciones que se dicten sobre responsabilidad, puedan atacarse a través de los recursos administrativos correspondientes.

Con base en lo anterior es de donde nace la idea de realizar la presente tesis profesional, con el único propósito de que se reflexione sobre la necesidad de introducir un sistema de recursos administrativos en el Consejo de la Judicatura Federal o de ampliar la hipótesis contenida en el párrafo octavo del artículo 100 constitucional y el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el primer capítulo realizaré un análisis de los recursos administrativos en general, comenzando por el concepto, clasificación de los mismos y la diferencia entre recurso administrativo y recurso procesal, para tener una visión doctrinal de la mecánica de dichos recursos.

Posteriormente, abordare concretamente la reforma judicial del Presidente de la República y sus consecuencias en la estructura y organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que las facultades administrativas que estaban a su cargo se depositaron en el Consejo de la Judicatura Federal. Por lo tanto, en este capítulo daré un panorama general de lo que es el Consejo y de su origen en otros países. Sobre todo se hará referencia al Consejo General del Poder Judicial en España, que es con el cual nuestro modelo guarda mayor similitud.

También se tratara en dicho capítulo sobre la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se introducen materias nuevas para fortalecer a la institución, como lo es el relativo a carrera judicial, régimen disciplinario y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, en el capítulo tercero ya se entrará a lo que es el régimen de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, el cual, como lo señalo en el párrafo anterior, es un tema novedoso, ya que en

la anterior legislación orgánica que nos ocupa no se contemplaba el procedimiento para fincar responsabilidad administrativa. Con esto no quiero decir que hasta antes de que apareciera la nueva Ley Orgánica en comento no se podía fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos del Poder Judicial Federal, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un acuerdo plenario establecía las bases del procedimiento y sus sanciones, apoyándose para ello en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, en la nueva legislación se establecen causales de responsabilidad que son muy específicas para los servidores públicos encargados de la administración de Justicia Federal.

En el último capítulo se tocará el tema concerniente a la revisión administrativa que se establece en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para recurrir algunas de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal y que únicamente se concede a los magistrados de circuito y jueces de distrito. De igual manera, se precisa en este capítulo hablar sobre el procedimiento que establece la citada Ley Orgánica para interponer el recurso de revisión administrativa, es decir las formalidades de su presentación, el plazo que autoriza la ley para tal efecto y quien es la autoridad encargada para resolverlo; además de tratar sobre la garantía de audiencia que con este recurso se otorga a los magistrados y jueces federales.

I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.1. CONCEPTO GENERICO DE RECURSO.

Desde el punto de vista jurídico el concepto de recurso tiene varias definiciones, unas en sentido amplio y otras en sentido estricto. En primer término la doctrina lo define como sinónimo de medio de defensa en general, por lo que se refiere al concepto en sentido estricto se le define como un medio específico de impugnación.

A continuación paso a citar diversos conceptos y reflexiones que sobre esta institución nos proporcionan algunos autores.

Tomando en cuenta el origen etimológico de la palabra, recurso deriva del latín *recursos*, camino de vuelta. "Acción o efecto de recurrir. Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal."¹

"Medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro de superior jerarquía."²...

"Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada."³

Ahora bien, "por confirmación de un acto procesal o administrativo se entiende la corroboración o la ratificación que emite el órgano encargado de conocer del recurso interpuesto respecto del acto recurrido, constatando la legalidad del mismo y

¹ Luna Arroyo, Antonio y Alcerreaga G., Luis. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*. México: Edit. Porrúa, S.A., 1982. p.709.

² Couture J., Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1976. p. 507.

³ Fix-Zamudio, Héctor. Recurso: en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Edit. Porrúa, p.p. 2702 y 2703.

declarando infundados, por ende, los agravios expresados por el recurrente. La modificación implica la alteración parcial que hace el órgano de conocimiento del recurso respecto del acto impugnado, significando, por tanto, la declaración parcial de su legalidad o ilegalidad, formulada respectivamente sobre la parte no alterada y la alterada. Por último la revocación, contrariamente a la confirmación, denota la anulación o invalidación del acto procesal recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad y la declaración de que los agravios expresados por el recurrente son fundados.⁴

Guillermo Cabanelas, en su *Diccionario de Derecho Usual* nos da su definición en los siguientes términos: "...en lo procesal, la reclamación que, concedida por ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque. Las ventajas que se conceden a los recursos -continúa diciendo- han sido señaladas por Febrero, citado por Caravantes; ya que por ellos enmiendan los jueces superiores los agravios que los inferiores causan con sus sentencias definitivas o interlocutorias por ignorancia o malicia; se suplen y corrigen las omisiones y defectos que han tenido los litigantes en alegar y probar los hechos en que apoyan su justicia: se evitan los perjuicios e iniquidades que tal vez cometerían algunos jueces inferiores, si no temieran que otros los descubriesen; finalmente, este remedio llena de satisfacción a los interesados al ver que concurren muchos jueces a declarar su derecho. Las objeciones que se formulan son: a) que dilatan los litigios y la declaración de los derechos de las partes ocasionándose nuevos dispendios y molestias; b) que no hay certidumbre ni seguridad de que la segunda sentencia o decisión sea mas justa que la primera; c) que se debilita la autoridad de los fallos judiciales y se desprestigia la justicia misma; d) que relaja la fuerza de los deberes de la magistratura".⁵

Conviene destacar que la doctrina considera a los recursos que se interponen ante la misma autoridad que conoce del pleito como remedios procesales, sin embargo los códigos mexicanos los califican como recursos, tal es el caso de la llamada revocación prevista por los artículos 227-230 del Código Federal de Procedimientos

⁴ Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. México: Edit. Porrúa, p. 580

⁵ Cabanellas, G. *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires: Edit. Heliasta S.R.L. p. 484.

Civiles;⁶ 361-362 del Código Federal de Procedimientos Penales⁷; 412 y 413 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal⁸ y 684-685 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.⁹

Otra categorización doctrinal de los recursos en sentido estricto es aquella que los divide en ordinarios, extraordinarios y excepcionales. Por lo que hace a los recursos ordinarios el más importante es el de apelación, mediante el cual el tribunal de segundo grado a petición de la parte agraviada, o sea, de la que no salió favorecida con el resultado del fallo, examina todo el material tanto fáctico como jurídico del proceso, así como las violaciones del procedimiento y de fondo, y como resultado de esta revisión confirma, modifica o revoca la sentencia recurrida, sustituyéndose al juez de primera instancia, o bien ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

En el juicio de amparo -el cual cito por ser una institución toral de nuestro orden constitucional- entre otros, existe el recurso de revisión contemplado por los artículos 83 y 94 de la Ley de Amparo, resulta similar al recurso de apelación, ya que tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la sentencia o resolución que dicten los jueces de Distrito y excepcionalmente los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando interpretan directamente un precepto de la Constitución o deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley.

Los recursos extraordinarios son aquellos que únicamente pueden interponerse por los motivos específicamente regulados por la ley procesal, e implican el examen de la legalidad del proceso o de las resoluciones combatidas. Este recurso es el juicio de amparo directo, ya que el mismo procede contra resoluciones judiciales definitivas que no admitan por la ley que los rige recurso alguno, toda vez que se le considera como un recurso extraordinario de nulidad, de acuerdo con las disposiciones del artículo 107 de la Constitución.

Los recursos excepcionales son aquellos que proceden tanto en materia penal

⁶ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. *Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia. Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y sus reformas.* México: Edit. Porrúa, p. 302.

⁷ *Código Federal de Procedimientos Penales.* México: Edit. Porrúa, p.p. 118 y 119.

⁸ *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.* México: Ediciones Andrade, p. 456.

⁹ *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.* México: Edit. Porrúa, p. 158.

como civil en contra de las resoluciones judiciales que revistan el carácter de cosa juzgada, solo que por circunstancias posteriores al pronunciamiento del fallo se desvirtúan los motivos esenciales en los que se sustentó el fallo.

1.2. CONCEPTO ESPECIFICO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los actos de la administración deben cumplir con las garantías de legalidad y debido proceso que preservan los artículos 14 y 16 Constitucionales que señalan en su parte conducente, respectivamente: "...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad" y "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."¹⁰

Sobre este tema el maestro Gabino Fraga en su obra de derecho administrativo expresa que los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la administración, es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la administración que en su funcionamiento y en la emisión de estos actos se sujete a las normas legales establecidas y en consecuencia estos actos de la autoridad deben ser emitidos o realizados por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que estas señalan y persiguiendo el fin que las mismas indican, o sea que el derecho a la legalidad lo podemos dividir en varios derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin perseguido por la ley.¹¹

Esto significa que dichos actos deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos. Por esta razón existen los recursos administrativos, que tienen

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Edit. Porrúa, p. 14.

¹¹ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 434.

como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.

Así las cosas, y concretándonos al significado del concepto que nos ocupa, Emilio Margáin Manautou lo refiere de la siguiente manera: "El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." ¹²

A continuación transcribo la definición sobre recurso administrativo dada por Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: "Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio." ¹³

Otro de los conceptos de recurso administrativo que merece atención especial es el del maestro Gabino Fraga, que dice: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." ¹⁴

Conviene citar también el concepto de Alfonso Nava Negrete, que dice: "Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o

¹² Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. México: Edit. Porrúa, p. 162

¹³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México: Edit. Porrúa, pag. 411.

¹⁴ Fraga, Gabino. *Op. Cit.* p. 435.

prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación".¹⁵

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos proporciona su propio concepto en los siguientes términos: "...el recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico."¹⁶

El mismo autor cita a Entrena Cuesta, quien afirma: "El recurso administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o, excepcionalmente, un acto trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes."¹⁷

Algunos miembros de El Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., han elaborado sus propios conceptos sobre esta institución y resulta pertinente citarlos en este trabajo, como por ejemplo Jorge Jiménez Carrasco propone la definición siguiente:

"El recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad para obtener de las autoridades administrativas la revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado.

...Puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de la revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y contenido."¹⁸

Por su parte, Jorge García Cáceres, quien también es miembro del citado Colegio, ofrece la definición siguiente:

"Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento

¹⁵ Nava Negrete, Alfonso. Recursos Administrativos, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Edit. Porrúa p. 2709.

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. México: Limusa, p. 187.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa, p. 183.

¹⁸ Jiménez Carrasco, Jorge, en *Justicia Administrativa*. México: Edit. Trillas, p. 26.

legalmente establecido que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoque o modifiquen, restableciendo, el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.”¹⁹

Del mismo modo es pertinente citar algunos conceptos que sobre el recurso administrativo desarrollan los juristas sudamericanos que son muy similares a los de los autores mexicanos; por ejemplo Enrique Sayagués laso, jurista uruguayo lo define: “Como los distintos medios que el derecho, establece para obtener que la administración, en vía de administración revise un acto, lo confirme, modifique o lo revoque.”²⁰

Asimismo, Miguel S. Marienhoff, jurista argentino define al recurso administrativo: “Es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción.”²¹

Ahora bien, también es importante citar a los juristas europeos para tener una visión amplia sobre el concepto que nos ocupa. El jurista francés André de Laubadere dice: “El recurso por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto de subordinado, se llama recurso administrativo jerárquico.”²² El jurista español Jesús González Pérez de manera concisa expresa: “La impugnación de un acto administrativo ante órgano de este carácter.”²³

¹⁹ García Cáceres, Jorge. Idem.

²⁰ Sayagues Laso, Enrique. Definición de “Recursos Administrativos”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 2710.

²¹ S. Marienhoff, Miguel. Definición de “Recursos Administrativos”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 2710.

²² Laubadere, André de. Definición de “Recursos Administrativos”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 2710.

²³ González Pérez, Jesús. Definición de “Recursos Administrativos”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 2710.

1.2.1. El recurso como medio de defensa de naturaleza administrativa.

Existen diversas opiniones en el sentido de que si los recursos administrativos son un medio de defensa de los particulares frente a los actos de la administración; o bien, constituyen un privilegio para las autoridades.

Entre los juristas que opinan lo segundo Gonzalo Armienta Hernández en su obra *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos* cita a Jesús González Pérez, quien dice que si la administración sin necesidad de acudir a los Tribunales puede, por sí, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de esa misma facultad Jesús González Pérez, quien opina que si la administración puede, por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de esa facultad decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos.²⁴

Asimismo, "Hariou opina que los recursos administrativos son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma."²⁵

Ahora bien, siguiendo en esta línea, es decir, de los que piensan que los recursos administrativos no constituyen en sí mismos una defensa para los particulares, también se apoyan en que estadísticamente está demostrado que los recursos administrativos no constituyen un medio plenamente eficaz como vía de defensa de los particulares, pues basta comparar el sentido de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya resolución impugnada haya puesto fin a una instancia administrativa, las cuales declaran la nulidad de dichas resoluciones en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento, lo que demuestra que en esos casos el recurso administrativo constituye sólo una instancia más que el particular debe agotar, antes de obtener una resolución favorable a sus intereses.²⁶

Por otra parte, también hay que considerar que a pesar de la existencia de jurisprudencia definida de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y aun de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos recursos administrativos se

²⁴ Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. p. 57.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Martínez Rosaslanda. "Recursos Administrativos", en *Justicia Administrativa*. p. 30.

resuelven en contravención de las tesis jurisprudenciales, sobrecargando innecesariamente a los tribunales y causando molestias no justificadas a los particulares.²⁷

También es oportuno recalcar lo que sobre el particular opina la licenciada Margarita Lomeli Cerezo, doctora en derecho en su libro *Estudios Fiscales*, editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, quien expresa lo siguiente: "En el dilatado procedimiento que el particular agraviado por una resolución de las autoridades administrativas tiene que seguir para defender sus derechos, los recursos que tiene que agotar ante la propia administración previamente a acudir a la vía contenciosa, constituyen, más que un medio de defensa, un obstáculo para ésta, en virtud de que en la mayoría de los casos resultan ineficaces y sólo complican y retardan la resolución justa de las cuestiones controvertidas. La observación de la realidad lleva a sostener que en general las autoridades administrativas, al resolver los recurso que se promueven ante ellas, no lo hacen de una manera imparcial y objetiva, sino obedeciendo a criterios preestablecidos, que mantienen muchas veces de manera injustificada por una apreciación errónea de lo que es el interés público".²⁸

Ahora bien, en los párrafos anteriores hemos citado opiniones de algunos autores en cuanto a las desventajas que observan respecto de los recursos administrativos, sin embargo no todo es negativo, ya que también podemos analizar sus ventajas y el papel fundamental que tiene en nuestro sistema legal.

Como ventajas se señalan:

"a) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, ya que si hay incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, corregir el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama."²⁹

"b) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa

²⁷ *ibidem*. p. 31

²⁸ Lomeli Cerezo, Margarita. "Recursos Administrativos", en *Justicia Administrativa*. pag. 31.

²⁹ Margáint Manautou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. pp. 18 y 19.

"la ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevada ante un tribunal, ya que no dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por ser la administración siempre tiene la razón, o de mala fe, sea para defender intereses bastardos o vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan. Además, este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el por qué de la propia inconformidad, para que se le dé entrada y el desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal.³⁰

"c) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente; y d) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar, incluso en ocasiones la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso se percató que la resolución impugnada es indebida y, lo más lamentable, que el particular no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que opta por solicitarle al recurrente que amplíe su escrito o le presente de inmediato la prueba omitida, situación que se fundamenta en el antepenúltimo párrafo del artículo 132 del Código Fiscal, que establece: "La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de

³⁰ Ibidem. pp. 19 y 20.

resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución". Se admite la Suplencia de la queja.³¹

En las relacionadas condiciones, tenemos que las desventajas se hacen consistir, fundamentalmente, en que el recurso administrativo no es el instrumento jurídico idóneo para lograr una pronta y eficaz justicia administrativa.

En sentido contrario, las ventajas que suelen apuntarse para sostener la necesidad de contar con estos medios jurídicos que tienen los particulares frente a la Administración Pública, se hacen consistir en la oportunidad de tal Administración para conocer la realidad concreta a fin de que sus decisiones se apeguen a la ley y a los hechos verdaderos, mas no a situaciones erróneas o antijurídicas. Por otra parte, no se debe desconocer que el recurso administrativo también tiene la ventaja, de que es la oportunidad mediante la cual se cumple con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional.

1.2.2. Interposición de los recursos administrativos.

La interposición de los recursos administrativos conforme a los requisitos y formalidades que la ley establece tienen diversos efectos o consecuencias, de manera inmediata interrumpir el plazo para que el acto combatido se estime ejecutorizado; condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso y permite al interesado obtener la suspensión de los efectos del acto reclamado.

En cuanto a interrumpir el plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutorio el maestro Gonzalo Armienta Hernández, nos dice que en este supuesto el problema que se presenta consiste en que el recurso se presente ante una autoridad distinta a la que emitió el acto, es decir, que el recurso se interponga ante autoridad incompetente. Estima que sólo se interrumpe dicho plazo si la ausencia de

³¹ Ibidem.

competencia es en razón de grado o de cuantía y no de materia, puesto que esta última tiene naturaleza improrrogable.³²

Asimismo, sobre el nacimiento de la competencia de la autoridad que ha de conocer el asunto el maestro Gabino Fraga, explica: "que esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado."³³

Ahora bien, en cuanto a la suspensión de los efectos del acto administrativo tenemos que existen discrepancias ya que algunos autores sostienen que por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, en cambio, otros opinan que basta la sola interposición del recurso para la suspensión.

Dentro del primer grupo tenemos al maestro Gabino Fraga, quien para ello en su libro de Derecho Administrativo cita al licenciado Antonio Carrillo Flores, que sostiene lo siguiente: "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso... Tampoco, claro está, puede enunciarse el principio opuesto: que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe, por ello, ser regulada en el derecho objetivo..."³⁴

Sobre el mismo aspecto el maestro Gonzalo Armienta Hernández, en su libro *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, cita a Héctor Jorge Escola, quien sostiene que en términos generales la suspensión del acto administrativo no se

³² Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. p. 107.

³³ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 436.

³⁴ *Ibidem*. p. 436.

produce ipso jure por la sola interposición del recurso. Sólo opera, bajo las siguientes condiciones:

"A) Cuando el ordenamiento jurídico disponga expresamente que el recurso planteado produzca efectos suspensivos;

"B) Cuando la administración, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, disponga la suspensión de la ejecución del acto impugnado..."³⁵

Continúa diciendo el invocado tratadista "...Salvo disposición legal expresa en contrario, la interposición de esos recursos no produce ese efecto suspensivo; es decir, que a pesar del planteamiento de un recurso, el acto administrativo impugnado puede ser igualmente ejecutado".³⁶

En cambio, Agustín A. Gordillo, citado también por el maestro Gonzalo Armienta Hernández, se expresa en sentido contrario a lo antes anotado, pues nos dice: "...la interposición de un recurso administrativo suspende los efectos del acto impugnado, salvo resolución expresa en sentido contrario de una autoridad administrativa competente...Dicha resolución expresa deberá ser para cada caso concreto y fundada y razonablemente justificada..."³⁷

Ahora bien, es importante destacar que en nuestro sistema jurídico la suspensión de los efectos de los actos administrativos, salvo disposición expresa en contrario, no opera por la sola presentación del recurso administrativo, sino que su otorgamiento se condiciona a diversos requisitos que establece la ley, por ejemplo el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso.

³⁵ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. p. 108.

³⁶ Ibidem. p.p. 108 y 109

³⁷ Ibidem. p. 108.

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.³⁸

Asimismo, el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación determina en sus párrafos primero y quinto: No se ejecutarán los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal. Dentro de los Cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, se deberá presentar copia sellada del escrito con el que se hubiera intentado recurso administrativo o juicio. En caso contrario, la autoridad estará facultada para hacer efectiva la garantía, aun cuando se trata de fianza otorgada por compañía autorizada.³⁹

"Sin embargo, en caso de que la ley no prevea la suspensión de la ejecución, siempre queda abierta la posibilidad de solicitarla a través del juicio de amparo, cuando se violen las garantías del particular. También se establece en materia fiscal que cuando se niegue o se viole la suspensión del procedimiento de ejecución, se podrá solicitar al superior jerárquico de la ejecutora o a la sala del Tribunal Fiscal de la Federación."⁴⁰

cuando se trata de actos administrativos que impliquen créditos fiscales a cargo de los particulares, existe una regla que en Derecho se conoce como *solve et repete* (garantice y luego impugne), en razón de la cual, tal y como se señala en líneas anteriores, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual ha dado lugar a considerar que se trata de un privilegio de los créditos a favor del Estado, que se justifica en razón de los fines que

³⁸ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, p. 50 del apéndice.

³⁹ Código Fiscal de la Federación, en *Micro Themis Fiscal*. México: Editorial Themis.

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México: Edit. Limusa. 178

persigue, los cuales no pueden quedar supeditados al interés de los particulares.⁴¹

El maestro Gabino Fraga nos dice que así como hay ordenamientos en los cuales se establecen condiciones para que surta efectos la suspensión, existen otros en los cuales no se exige mayores condiciones o garantías como es el caso de la Ley Federal de Aguas, la cual dispone que, interpuestos los recursos que establece quedará suspendida la ejecución de la resolución impugnada, salvo que se contravengan disposiciones de orden público o se afecte el interés social (art. 185, VII). El Código Sanitario previene la suspensión de la ejecución de sanciones pecuniarias que sean recurridas si se garantiza el interés fiscal (arts. 481).⁴² ...

El propio autor continúa diciendo que en el recurso de revocación previsto en la Ley de Expropiación, su interposición es suspensiva en general de la ocupación de los bienes expropiados.⁴³

1.2.3. La resolución del recurso administrativo.

Los requisitos de la resolución que pone fin al recurso administrativo son los siguientes: debe estar debidamente fundada y motivada; aludir a todos las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado; examinar las pruebas ofrecidas y presentadas; cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa; y estar emitida por autoridad competente.⁴⁴

Conforme al mandato contenido en el artículo 16 Constitucional que establece la garantía de legalidad, toda resolución administrativa deberá estar fundada y motivada, es decir, manifestarse en ella las razones por las cuales se llegó a resolver en un determinado sentido y citarse los fundamentos de derecho que sirvieron de base para dictarla.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la tesis jurisprudencial número 373, publicada en el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, página 636, cuyo

⁴¹ Ibidem. p. 178.

⁴² Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 437.

⁴³ ibidem.

⁴⁴ Margáin Manautou, Emilio. Op. cit., p. 103.

texto es el siguiente: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

La autoridad administrativa al emitir su resolución deberá analizar todas las causales de ilegalidad expuestas por el promovente, sin embargo, en términos del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, que según nos dice el autor Guillermo Margáin Manautou, es el único ordenamiento que señala los requisitos que debe satisfacer la resolución que resuelva los recursos administrativos, si con el estudio de uno de los agravios resulta suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto para que con él se funde la resolución, toda vez que sería ocioso examinar los restantes agravios expuestos porque en nada variaría el sentido de la resolución.⁴⁵

En el trámite de los recursos administrativos se admiten todos los medios de prueba, con excepción de la prueba de confesión (ni la testimonial) de las autoridades, mediante absolución de posiciones. Ahora bien, en la resolución que pone fin al recurso administrativo se deben analizar y valorar todas las pruebas que haya ofrecido el promovente, ya que de lo contrario se estarían afectando sus derechos, porque se le deja en estado de indefensión al no saber por qué motivo no se tomaron en cuenta sus pruebas y el motivo por el cual éstas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado.

Sobre el particular, cabe citar la jurisprudencia número 71, de la Sala Superior, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, jurisprudencia 1978-1983, página 94, que dice: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS AL

⁴⁵ *ibidem*. p. 103

RESOLVERLOS.- Las autoridades administrativas deberán hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento oficioso, pues en caso contrario la resolución que dicten deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que se subsane estas omisiones."

Por otra parte, la resolución que ponga fin al recurso administrativo, deberá tomar en cuenta todos los hechos planteados en la litis, hay que tomar en cuenta que ésta se forma con los agravios que expresa el promovente y la autoridad esta obligada a constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no puede ir más allá de lo expuesto en el acto recurrido y de los agravios contenidos en el escrito a través del cual se impugna el acto, ya que de aceptarse lo contrario, es decir, que en la resolución se establezcan cuestiones que no se combaten ni que constituyen el acto impugnado, se rompería con el principio de seguridad jurídica.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD AL RESOLVERLOS DEBE ESTUDIAR TODOS LOS CONCEPTOS EXPUESTOS POR EL CAUSANTE.- A fin de que la autoridad resuelva conforme a derecho los recursos presentados por los particulares y respete la garantía constitucional de debido procedimiento, es necesario que estudie todos y cada uno de los conceptos de oposición puestos a su consideración."⁴⁶

Finalmente, en cuanto a que autoridad es competente para resolver el recurso administrativo, puede ser competente la misma autoridad que emitió el acto recurrido, su superior jerárquico o puede existir un órgano especializado creado para tal fin. En algunos casos es la ley la que nos fija la competencia, en otros el reglamento de ejecución o el reglamento de organización interna de la dependencia a quien le compete la administración de la materia y en otros el escrito o acuerdo de delegación de facultades.⁴⁷

⁴⁶ Revisión número 1332/81, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de agosto de 1983, p. 49.

⁴⁷ Margáin Manautou, Emilio. Op. cit., p.p. 113 y 114.

1.3. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Sergio Francisco de la Garza dice que según Nava Negrete la clasificación de los recursos administrativos es en función de la autoridad que los resuelve, de esta manera se pueden dividir en dos grandes grupos o tipos. En el primero encontraríamos a aquellos recursos en los que la autoridad emisora del acto impugnado es la misma que tiene que resolverlos, a este tipo de recursos se les denomina recursos de reconsideración. En el segundo grupo tenemos a aquellos recursos que son resueltos, por la autoridad jerárquicamente superior a la que los emitió, o bien por un órgano administrativo especial, es decir que su resolución depende de una autoridad diversa a la que emite el acto recurrido, a este tipo se les denomina como recursos de revisión. Esta división, continúa diciendo Francisco de la Garza, atiende a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.⁴⁸

El mismo autor textualmente cita lo siguiente de Nava Negrete "Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de recursos. Al de reconsideración llámasele también recurso de reposición (Carlos H. Pareja y J. Villar Romero), de oposición (A. Carrillo Flores y legislación italiana), revocación (G. Fraga), reclamación (otto Mayer); al de revisión denominasele igualmente recurso jerárquico (R. Bielsa), revisión jerárquica (Gabino Fraga), recurso de alzada (Villar Romero, legislación española), jerárquico propio (legislación italiana), recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc."⁴⁹

Emilio Margáin Manautou hace la siguiente enumeración:

"A) En atención a la autoridad ante quien se interpone:

Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, los que proceden ante el superior jerárquico, y aquéllos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

⁴⁸ De la Garza, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*: México: Edit. Porrúa, 1994, p. 777..

⁴⁹ *Ibidem*.

"B) Por razón de la persona que interpone el recurso administrativo; según que ésta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.

"C) En cuanto al objeto que se persigue: Esta división corresponde a los recursos de reconsideración y de revisión.

"D) En atención a la materia: Recursos contra resoluciones de derecho público o de derecho privado.

"E) De conformidad con el ordenamiento que los establece: Son aquéllos que se promueven en base a una ley, o en base a un reglamento.

"F) Por razón de su naturaleza: Recursos Obligatorios u optativos".⁵⁰

Ahora bien, no obstante las diferentes clasificaciones que se han elaborado sobre los recursos administrativos, resulta ser la más práctica la que los divide en recursos que se interpongan ante la misma autoridad y recursos que se hagan valer ante la autoridad superior, pues de ella se pueden derivar las demás catalogaciones.
51

Continuando con lo que al respecto nos dice el licenciado Gonzalo Armienta Hernández, sobre el recurso administrativo ante la misma autoridad, que este tipo de recurso es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación y que es el que doctrinalmente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada; su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública y no obstante que la tendencia es la de instituir recursos ante autoridades diversas o superiores, todavía hay cuerpos legales que regulan medios de

⁵⁰ Margáin Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, pp. 168 a 170.

⁵¹ Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 72.

impugnación ante la misma autoridad. Y continúa diciendo que este recurso que se presenta ante la misma autoridad recibe diferentes denominaciones. Al respecto cita a Juan Carlos Cassagne y Agustín A. Gordillo, que le dan el nombre de recurso de reconsideración, diciendo el primero: "El recurso de reconsideración es aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso, por contrario imperio".⁵²

Por su parte, Agustín A. Gordillo, indica:

"El recurso de reconsideración o reposición, oposición, etc., es el que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, para que lo deje sin efecto por contrario imperio".⁵³

Por su parte, Jesús González Pérez, al referirse al recurso de reposición indica: "...es aquél que se interpone ante la propia autoridad que ha dictado un acto o pronunciado una decisión administrativa, a fin de someter determinadas consideraciones a la indicada autoridad para que ésta, por acto de contrario imperio, revoque el acto de decisión recurrido y nos dice que el recurso de reposición debe satisfacer los siguientes requisitos:

1.- Competencia del mismo órgano que dictó el acto que se impugna.

2.- Por ser, su agotamiento previo, requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción contencioso administrativa, deberá deducirse en relación con los actos que puedan ser impugnados en esta vía jurisdiccional.⁵⁴

Ahora bien, el hecho de que los recursos se resuelvan por una autoridad creada ex profeso para tal efecto, o bien por una autoridad jerárquicamente superior a

⁵² Ibidem. p. 73.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem. p. 74

aquella que emitió el acto, para algunos autores resulta favorable y para otros contraproducente, ya que los que se inclinan porque se resuelvan por un órgano especializado, dicen que resulta difícil creer que una autoridad de esta naturaleza pueda manejar todos los aspectos que se presentan en las diversas áreas de una dependencia, además de que pueden convertirse en una unidad demasiado poderosa.

En cuanto a que los recursos que se resuelven por la autoridad superior, la tendencia es a confirmar las decisiones del inferior, por virtud de la propia relación de trabajo. Sin embargo, para Margáint Manautou, ..."tratándose de los recursos que se hacen valer ante el superior jerárquico la inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asisten al particular, pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisan. En esta clase de recurso las pruebas existentes o las nuevas que se aporten, serán objeto de un estudio imparcial." ⁵⁵

Conviene precisar que se entiende por recurso jerárquico y al respecto Gonzalo Armienta Hernández, precisa que es aquél que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior. ⁵⁶

Para Rafael Bielsa, "el recurso jerárquico es una reclamación promovida contra un acto o decisión de una agente administrativo, ante el superior jerárquico, para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente, e implica a la vez una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa." ⁵⁷

Por su parte Agustín A. Gordillo, nos da su concepto al referirse a este recurso en los siguientes términos: "Conceptualmente, recurso jerárquico sería todo medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante el superior jerárquico del órgano que

⁵⁵ Margáint Manautou, Emilio. Op. cit., p. 36.

⁵⁶ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. cit., p. 75

⁵⁷ Ibidem.

dictó el acto".⁵⁸

Los requisitos de procedibilidad de dicho recurso para Rafael Bielsa, son los siguientes:

"1) Cuando una expresa disposición legal lo prevea; 2) Cuando la decisión que se prevé emana del órgano inferior pero con determinadas modalidades según la autoridad superior; 3) Cuando la autoridad inferior debe referirse a la autoridad superior; 4) Cuando hay expresa delegación de competencia; 5) Cuando la ley no determine expresamente que esos actos son deferidos a una autoridad superior; 6) Cuando la ley atribuya la competencia a más de una autoridad y, finalmente, cuando la ley atribuya la competencia a una autoridad bajo la dirección o dependencia de otra."⁵⁹

No obstante la serie de presupuestos de procedencia para el recurso interpuesto ante la autoridad superior jerárquica, los más importantes son: que una ley lo prevea; y, que la autoridad superior tenga competencia para conocer del recurso.⁶⁰

Sobre este particular, Armienta Hernández, continúa diciendo: "que no basta que la norma jurídica reglamente el recurso, si la autoridad ante la cual se interpone carece de facultades para resolverlo, pues en nuestro régimen constitucional la competencia es un elemento fundamental de legalidad, sin el cual toda resolución resulta inválida."⁶¹

1.4. DIFERENCIA ENTRE EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO PROCESAL.

Por su misma denominación, es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recursos procesales. El recurso administrativo por definición es un

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem. p. 76.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.⁶²

Sobre este particular, Armienta Hernández, en su libro intitulado *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, cita a Agustín A. Gordillo, quien nos proporciona una enumeración muy extensa sobre las diferencias de estas instituciones.

A) La autoridad que los decide es, en el caso de la instancia jurisdiccional, siempre un juez; en el recurso administrativo, un funcionario administrativo.

B) La naturaleza de la función que ejerce el que los decide: "en el recurso jurisdiccional" (vía procesal), función jurisdiccional; en el recurso administrativo, función administrativa, sea administrador, juez o legislador quien decida el recurso.

C) El carácter en que actúa el que los decide: en un caso como tercero imparcial, ajeno a la contienda; en el segundo, trátase de un funcionario administrativo, de un juez o de un legislador que resuelve el recurso de su empleado, actúa como parte en la controversia.

D) La naturaleza del control ejercido: en un caso el control es sólo de legitimidad, y está destinado a restablecer el ordenamiento jurídico violado en cuanto infringe los derechos del individuo afectado, y éste los ha reclamado; en el otro caso, el control es de legitimidad que considera objetivamente la vigencia de la legalidad, incluso cuando no afecta a los derechos del individuo o éste los ha reclamado; en el otro caso, el control es de legitimidad que considera objetivamente la vigencia de la legalidad, incluso cuando no afecta a los derechos del individuo o éste no los ha reclamado; y es también control de oportunidad.

E) Los derechos que protegen: en un caso, solamente derechos subjetivos; en el otro, tanto derechos subjetivos como intereses legítimos e incluso intereses simples.

F) Las facultades procedimentales del órgano decidente: durante el trámite de los recursos judiciales, el juez no puede actuar de oficio, y la impulsión del proceso

⁶² Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. p. 2710.

pertenece a las partes, prevaleciendo además el principio de la verdad formal; por el contrario, en el trámite de los recursos administrativos el administrador tiene facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba, y prevalece el principio de la verdad material.

G) La naturaleza del acto que decide el recurso: en un caso, sentencia; en el otro simple acto administrativo.

H) La eficacia de la decisión: en el primer caso la sentencia es vinculante también para el juez y se torna inmutable; en el segundo la administración sólo está parcialmente limitada y puede en ciertas hipótesis modificar su acto.

I) La recurribilidad de la decisión: la decisión del recurso administrativo, que como dijimos, constituye un acto administrativo, es a su vez impugnabile por nuevos recursos administrativos y jurisdiccionales; la decisión del recurso judicial, en cambio, sólo es susceptible de recursos judiciales.⁶³

Ahora bien, no obstante la diferencia que existe tanto el recurso administrativo como el recurso procesal tienen el mismo objetivo, consistente en revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

⁶³ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. cit., p. 126 y 127.

II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

2.1. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL COMO ORGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

La Suprema Corte de Justicia había concentrado una serie de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia, lo que ocasionaba que no se resolvieran los asuntos en los términos que establece el artículo 17 Constitucional. Por tal motivo, se creó una nueva institución denominada Consejo de la Judicatura Federal al que se le encomienda la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, excluida la Suprema Corte de Justicia, con la facultad de nombrar, adscribir, promover y remover a magistrados de circuito y jueces de distrito, así como determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y material de dichos tribunales y juzgados, así como el otorgamiento de licencias a distintos miembros del Judicatura Federal, la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales del país; la dirección académica del instituto de la judicatura y la observancia del registro patrimonial.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano constitucional administrativo concebido con notas del modelo del Consejo General del Poder Judicial de España, claro que con diferencias estructurales, dada la diferencia política existente entre ambas naciones, pues tenemos que tomar en cuenta que nuestro sistema político se finca en una república federal, democrática y representantativa, en tanto que es el parlamentarismo el que rige en el Estado Español. También cuenta con escasos antecedentes en nuestro país, pues sus únicos antecedentes son los Consejos de la Judicatura en Sinaloa y Coahuila, creados ambos en 1988.

Sin embargo, cuenta con amplios antecedentes a nivel internacional, ya que esta forma de administración y gobierno de los Tribunales de Justicia, surgen a raíz de la segunda posguerra en Francia Italia y Portugal, que fueron seguidos por otros

países europeos y mas recientemente por la mayoría de los latinoamericanos.⁶⁴

Como el Consejo de la Judicatura Federal, tiene su principal antecedente en el Consejo General del Poder Judicial de España, conviene exponer cuestiones sobre el origen, funcionamiento y organización de este último, para contar con una visión más amplia de nuestro Consejo.

En España se intrduce esta nueva forma de gobierno de los tribunales de justicia, mediante la Constitución de 1978, y su creación en el año de 1980, con influencia de lo acontecido en esta materia en Francia, Italia y Portugal, pero con perfil nuevo y en parte original.

El artículo 122, incisos 2 y 3 de la Constitución Española establecen:

"2.- 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

"3.- El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la ley orgánica; 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."⁶⁵

Tenemos, pues, que este órgano colegiado tiene como misión principal el gobierno del Poder Judicial Español, es decir, adopta, sin otras condicionantes ni subordinaciones que los debidos a la norma fundamental y a las leyes, todas las decisiones relativas a la selección, formación carrera administrativa, inspección y responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados.⁶⁶ Asimismo,

⁶⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro Héctor, Cuadernos Para la Reforma de la Justicia. México: UNAM, 1996, pag. 24

⁶⁵ Ibidem. p. 113

⁶⁶ Sala Sánchez, Pascual, "Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura a la Vista de la experiencia del Consejo General del Poder Judicial de España", en: "Coloquio Internacional Sobre el Consejo de la Judicatura", México, UNAM, p. 38

independientemente de la misión central apuntada tiene otros cometidos, desde luego, relacionados con la administración de justicia que se resumen en los términos siguientes:

“a) Dispone de potestad reglamentaria en todo lo que se refiere al desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el estatuto de los jueces, el gobierno de los tribunales, las actuaciones judiciales. Es ésta una función normativa que no se circunscribe a su ámbito interno, sino que tiene una evidente proyección externa.

“b) Colabora en la producción normativa, a través de su informe, sobre todos aquellos anteproyectos de disposiciones generales, sea del Estado, sea de las Comunidades Autónomas, que versen sobre el estatuto de los jueces, la organización judicial, la demarcación y planta de los órganos judiciales, el proceso, el régimen penitenciario y, en general, sobre la tutela de los derechos fundamentales. Se trata de una función consultiva que el Consejo ejerce con criterios estrictamente jurídicos y que, habitualmente, es objeto de consideración tanto por el Poder Ejecutivo -en el momento de preparar los proyectos- cuanto por el legislador, cuando de normas legales se trate.

“c) Promueve la adopción de las medidas administrativas o normativas que requiere el mejor servicio de la justicia. No es que disponga de iniciativa legislativa -que no la tiene- sino que a través de las memorias que remite anualmente a las Cortes Generales y de la relación circunstanciada de necesidades que, con esa periodicidad, traslada al gobierno, insta de esos poderes del Estado actuaciones que reputa imprescindibles. Es ésta una función de impulso que se ha revelado útil en la experiencia habida hasta el momento.

“d) Lleva a cabo una función de integración de otros órganos del Estado. Sobre todo, participa en la formación del Tribunal Constitucional, dos de cuyos magistrados designa. Además, ha de ser oído preceptivamente por el gobierno antes del nombramiento del fiscal general del Estado. Del mismo modo, le corresponde nombrar a ocho miembros de los trece que componen la Junta Electoral Central, órgano supremo de la Administración Electoral y a tres de los cinco miembros de las juntas electorales provinciales, que son las llamadas a desempeñar un protagonismo muy

señalado en las elecciones generales.⁶⁷

2.1.1. Reforma Constitucional de 1994.

En el año de 1994 la Constitución se reformó en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia, esta reforma que se creó a raíz de la iniciativa presidencial que llevó a cabo el Presidente Ernesto Zedillo, constituye un avance en la organización y gobierno del Poder Judicial de la Federación, pues tuvo como resultado un cambio en la estructura y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente en el mes de diciembre de 1994, se gestó la reforma constitucional que entró en vigor el primero de enero siguiente, tal reforma sobre la impartición de justicia, constituye un fortalecimiento del Estado de derecho y tiene como misión central la creación de los instrumentos necesarios para que el pueblo de México tenga mejor acceso a la impartición de justicia y obtenga beneficios directos de la actuación de los órganos jurisdiccionales federales.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia requería, para dedicarse únicamente al estudio de las cuestiones jurídicas de su competencia, se le relevará de la importante carga de trabajo que le representaba la atención de los aspectos administrativos del Poder Judicial Federal, materia que le fue asignada, como se dijo en inciso anterior, a un órgano de nueva creación, denominado Consejo de la Judicatura Federal.

Este consejo tiene como propósito encargarse de la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, para lograr un trámite más ágil y eficaz a todas las cuestiones pertinentes a la administración de los órganos judiciales, sin que la Suprema Corte de Justicia tenga que distraerse con su atención y disponga del tiempo necesario para el estudio, discusión y resolución de sus ámbitos de competencia jurisdiccionales.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se reformaron los artículos 21, 55,

⁶⁷ *Ibidem*. pp. 38 y 39.

73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mencionado decreto se adicionaron, reformaron, restablecieron, y derogaron diversas fracciones y párrafos de los artículos constitucionales que refiere, reformas tendientes todas ellas a lograr el mejoramiento de los sistemas de procuración e impartición de justicia, teniendo como fin primordial el fortalecimiento del Estado de Derecho y el logro de un sistema de justicia que debe ser cada día más eficaz e independiente. En la citada reforma se dotó a la Suprema Corte de Justicia de una nueva composición y estructura y se separaron sus competencia jurisdiccionales y administrativas, creando un nuevo órgano para que ejercitara con plenitud las segundas.

En la reforma al artículo 105 de la Constitución, se ampliaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer las controversias que pudieran suscitarse entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; entre el ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Se redujo el número de Ministros que integraban la Corte, de veintiséis a once, volviendo de esta manera al número de miembros que originalmente se estableciera en la Contitución de Cádiz de 1812, fecha en que apareció la Suprema Corte bajo la presidencia de don Miguel Domínguez y cabe señalar que los ministros eran electos popularmente de manera indirecta. En el inicio, como ya se dijo, fueron once el número de los ministros, después fueron quince, después dieciséis, a partir de 1917 volvieron a ser once, en 1928 fueron nuevamente dieciséis, en 1934, fueron veintiuno y después de 1951 y 1955 fueron veintiséis, hasta que a raíz de la reforma de diciembre de 1994, se volvió a la estructura inicial de once ministros.⁶⁸

En cuanto a los requisitos de ingreso a la Suprema Corte de Justicia, que se establecen en el artículo 95 Constitucional, se incrementó la antigüedad mínima de cinco a diez años de poseer título profesional de licenciado en Derecho, y no haber detentado, durante el año previo a su designación, el cargo de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de

⁶⁸ Diario de los Debates del Senado de la República, número 15, 24 de abril de 1995, p. 31.

Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal.

Con el fin de mantener movilidad y actualización dentro de la Suprema Corte, se estableció que los ministros de dicho tribunal supremo ocupen el cargo durante quince años y que su sustitución se haga de manera escalonada. Debido a la duración temporal del cargo, se determinó en la Constitución el otorgamiento de un haber por retiro para los ministros a efecto de garantizar que la función jurisdiccional se ejerza con imparcialidad e independencia.

Los referidos cambios en materia de impartición de justicia, no sólo afectaron a las cuestiones de carácter jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia o las relativas a la designación de sus integrantes. Adicionalmente a esos cambios, se contempló que las atribuciones administrativas con que originalmente contaba la Suprema Corte de Justicia fueran asignadas a un nuevo órgano de carácter exclusivamente administrativo denominado Consejo de la Judicatura Federal.

De acuerdo con el artículo 100 constitucional en vigor, este Consejo debe estar integrado por siete miembros designados por los tres Poderes de la Unión; quienes deberán ejercitar sus funciones por un tiempo limitado y ser sustituidos mediante un sistema de rotación escalonada. Con la creación de esta nueva figura, se liberó a la Suprema Corte de Justicia de labores administrativas que la distraían en exceso de sus funciones jurisdiccionales.

Adicionalmente, y a fin de garantizar la adecuada calificación y el profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, la reforma constitucional también previó la creación de la Carrera Judicial, como medio para garantizar, por una parte, la independencia del juzgado no sólo frente al poder político sino frente a los tribunales de alzada o revisión y, por otra parte, que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que tengan, además, una auténtica vocación de servicio es esta importante tarea. Para lograr los objetivos mencionados se confirieron competencia al Consejo de la Judicatura Federal para cuidar que se apliquen los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que regirán la carrera judicial. En adelante, los miembros del Poder Judicial de la Federación habrán de ser designados tomando en

cuenta los merecimientos que demuestren en los concursos de oposición que se celebren.

En la reforma constitucional, se induce la formación de órganos equivalentes al Consejo de la Judicatura Federal, para cada uno de las entidades federativas, es decir un órgano administrativo, que tenga todas las atribuciones del que nos ocupa, pero para vigilar y administrar al Poder Judicial de los Estados y de igual forma al del Distrito Federal.

Los artículos constitucionales reformados que hablan en forma total de la composición y funcionamiento del Consejo son los que a continuación se transcriben:

"Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...

...

...

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

...

...

"La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...⁶⁹

Este artículo constitucional, menciona la estructura del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, nombrando en primer lugar y por jerarquía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cometiendo un error porque aunque materialmente en este alto órgano colegiado también se deposita el ejercicio de administración de

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.p. 77 a 78

justicia, tanto los artículos constitucionales reformados, como la ley que los vino a reglamentar, intentó extraer del término Poder Judicial de la Federación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sólo se comprendiera a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito, tal es la separación que se realiza de ambos ámbitos en lo formal y en lo material que tanto la constitución como la nueva ley orgánica, disponen normatividad distinta para el "Poder Judicial de la Federación" y para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del primer párrafo de este artículo podemos observar que en último lugar se establece al Consejo de la Judicatura Federal, inclusive después de tribunales y juzgados, debido a que éste es un órgano de administración y vigilancia del multicitado poder federal. La Constitución otorga al Consejo la facultad de determinar número, división, competencia territorial de circuitos, especialización por materia de tribunales y juzgados. En la cita relativa a la remuneración, se incluyen dentro de los ministros, magistrados y jueces, a una nueva categoría de funcionario, la cual es la de consejero.

"Art. 97.- Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

"La Suprema Corte de Justicia de la nación ... podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

"... Los magistrados y jueces nombrarán y removerán, a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito , conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

...

...

"Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el

Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determina la ley.”⁷⁰

En este artículo queda claro la facultad que tiene el Consejo de la Judicatura de nombrar a los funcionarios cabeza del Poder Judicial Federal, los cuales son los magistrados de circuito y los jueces de distrito, el tiempo que durarán en el encargo y la facultad de su ratificación. La Corte permanece ajena al imperio del Consejo, y por el contrario esta tiene la facultad de solicitar investigaciones relativas a algún funcionario, la constitución delega a los referidos funcionarios cabeza, la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su adscripción, y si bien los ministros rinden protesta ante el Senado al entrar a ejercer su encargo, los magistrados y jueces lo harán ante el Consejo y ya no ante el Pleno de la Corte.

“Art. 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes.

“El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

“El Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

“Salvo el Presidente del Consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

“Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

⁷⁰ . Ibidem. p. 78 a 80.

Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

“La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

“El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

“Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

“La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.”⁷¹

Este artículo constitucional establece la columna vertebral del Consejo, fue reformado en su totalidad y en su lugar, previo a la reforma existía el texto relativo a las licencias de los ministros de la Corte, reglamentación que fue reubicada en el segundo párrafo del nuevo artículo 99 de la Carta Magna. En el citado numeral se establece el objetivo general del Consejo, su imperio con su marcada excepción (la Corte), su integración la cual se comentará en su rubro correspondiente, su funcionamiento en Pleno o en Comisiones, la duración en el cargo de los Consejeros, la recurribilidad de las decisiones del Consejo, y la determinación del presupuesto, marcando de nuevo la independencia de la Corte al respecto.

“Art. 101.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los consejeros de la Judicatura Federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo

⁷¹ Ibidem. p. 86 a 88.

los encargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarios o de beneficencia.

"Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

"La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean." ⁷²

Lo anteriormente transcrito son limitaciones para funcionarios del Poder Judicial Federal y para los ministros de la Corte, pero en este caso nos encontramos con que se agrega una categoría de funcionario más, la de Consejero de la Judicatura Federal.

"Artículo 108.- (constitucional) ...

...

"Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales." ⁷³

De nuevo aquí la reforma habla de diversos tipos de funcionarios que serán responsables en forma especial por la violación a la constitución y leyes federales, habla de una gama de funcionarios locales, no federales, y empieza a inducir la instalación de consejos de la judicatura locales, al hablar de sus miembros dentro de la gama de funcionarios descrita.

"Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al

⁷² *ibidem*. p. 88.

⁷³ *Ibidem*. p. 108

Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los gobernados de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso los miembros de los consejo de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procesan como corresponda.

...

...

...

... 74

Este artículo habla del juicio político, pero ahora integra a la figura del Consejero de la Judicatura Federal, al Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, y en su caso, al Consejero de la Judicatura local, es decir de alguno de los otros estados de la federación.

Aquí sería recurrente señalar que nuestro sistema jurídico mexicano de leyes, a nivel constitucional, da la libertad a las entidades federativas para que legisle con libre albedrío, salvo las excepciones marcadas por el artículo 73 constitucional, pero la verdad es que induce como en este caso a legislar en cierto sentido, la constitución como lo veremos más adelante, legisla todo lo relativo al Consejo de la Judicatura del

⁷⁴ Ibidem, p. 102 a 104.

Distrito Federal, y da la facultad para que se de una nueva ley orgánica al respecto, pero como sucede con las legislaciones sustantivas civiles y penales, procesales, y otras, las entidades federativas, quizá más por pereza legislativa que por copiar el modelo correcto, instaurarán sus consejos en forma muy similar al federal y al del Distrito Federal.

"Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno el procurador general de justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejo de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimientos establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."⁷⁵

En este caso se habla del fuero constitucional del que gozan altos funcionarios de los tres poderes, a nivel federal y local, el cual es como ya lo sabemos el procedimiento previo que contempla la autorización de un congreso, ya sea federal o local, para proceder penalmente contra altos funcionarios del gobierno. En la lista de funcionarios descritos, como ya se dijo, se incluyen a los consejeros de la judicatura federal, del distrito federal y de las entidades federativas.

"Art. 122.- ...

⁷⁵ *Ibidem*, p.p. 104 y 105.

"I a VII ...

...

...

"La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

"El Consejo designara a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.

"El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado un juez de Primera Instancia, un juez de Paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrados establece la ley.

"El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

"Los consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

"El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

"A los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros

de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución, Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal; y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.

...

“El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos.

“VIII y IX ...”⁷⁶

Este artículo hace las veces de artículo 100, sólo que define todo lo referente al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, inclusive en una parte de su texto nos remite a las disposiciones del Consejo Federal, en materia de impedimentos.

“Art. 123.- ...

...

A. ...

B. ...

I a XI. ...

XII. ...

“Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta últimas.”⁷⁷

El artículo 123 es un artículo históricamente laboral, es la columna vertebral de nuestro derecho del trabajo, y prevé en forma atinada cuál es el órgano correcto para dirimir las controversias entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, como podemos ver aquí es el Consejo de la Judicatura Federal.

Posteriormente el 26 de mayo de 1995, se promulgó, bajo los parámetros de la reforma constitucional una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

⁷⁶ Ibidem. p.p. 116 a 127

⁷⁷ Ibidem. p. 138

dividida en nueve títulos relativos a los órganos que componen el Poder Judicial de la Federación; a la Suprema Corte de Justicia; a los tribunales de circuito y juzgados de distrito; al jurado federal de ciudadano; a los órganos administrativos de dicho Poder; a la carrera judicial y al régimen de responsabilidades de los funcionarios judiciales. También incluye disposiciones de carácter general aplicables a buena parte de los miembros del Poder Judicial de la Federación. En cada uno de los títulos se busca regular de manera integral las materias propias de su denominación, a fin de hacer más clara la ley y facilitar su manejo.

La nueva ley distingue claramente entre órganos jurisdiccionales y administrativos; crea un sistema de carrera judicial que permite la permanencia y desarrollo de sus miembros y establece un completo sistema para conocer de las faltas e imponer las sanciones que correspondan a los servidores que incumplan sus obligaciones.

El Consejo habrá de administrar al Poder Judicial de la Federación (juzgados de Distrito, tribunales colegiados y unitarios de los veintitrés circuitos judiciales federales que existen en el país), con excepción de la Suprema Corte. El Presidente de la Corte podrá determinar y aplicar libremente el presupuesto y administrarla, la Suprema Corte podrá determinar la responsabilidad de los sus servidores públicos, haciendo expresa la atribución para que el Pleno conozca de las quejas presentadas por la violación por parte de cualquiera de sus integrantes o servidores públicos a los impedimentos previstos en el artículo 101 constitucional, materia que antes no se había regulado correctamente.

La nueva Ley Orgánica implementa un marco normativo que le permite a la Suprema Corte de Justicia cumplir con sus funciones de máximo tribunal jurisdiccional y, por el otro, dejar de ser el órgano de gobierno de todo el Poder Judicial de la Federación.

El artículo 105 constitucional contiene las nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, comprendiendo controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y, de manera específica, para conocer de las impugnaciones de las declaratorias de exclusión de los Estados del sistema de coordinación fiscal.

Por otra parte, se dota expresamente a la Suprema Corte de dos nuevas

atribuciones de carácter jurisdiccional. En primer lugar; las relativas al conocimiento de los conflictos de trabajo entre ella y sus servidores públicos, en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, atribución que se explica como consecuencia de la distinción competencial entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal en materia de conflictos laborales. En segundo lugar, la necesario para interpretar y resolver la controversias derivadas de los contratos y convenios celebrados por cualquier órgano del Poder Judicial de la Federación con un tercero, con lo cual se evita que el Consejo de la Judicatura federal se constituya en juez y parte respecto de los contratos que celebre con entidades públicas o particulares.

En materia jurisdiccional, y atendiendo también a lo dispuesto en el nuevo artículo 100 de la Constitución, se confiere al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la delicada atribución de revisar las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal en materia de nombramiento, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. En atención a las características de este recurso, se establece con gran precisión la legitimación para interponerlo y se propone que el procedimiento al que habrá de sujetarse sea sencillo y ágil.

El objeto del recurso se limita a determinar si la adscripción, nombramiento o remoción se llevó a cabo con estricto apego a los requisitos formales previstos en la ley y en las demás disposiciones generales aplicables y que, en caso de declararse fundado, producirá la nulidad del acto impugnado para el efecto de que se emita una nueva resolución; sin embargo, para salvaguardar el principio de seguridad jurídica, tal declaratoria no conllevará la nulidad de las actuaciones del magistrado de circuito o juez de distrito previamente nombrado o adscrito.

La nueva ley se refiere a los órganos administrativos del Poder Judicial de la Federación, y establece la integración, funciones y facultades del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de su presidente y de sus comisiones, y por último de los órganos auxiliares, lo cual se verá en este trabajo más adelante, en los rubros respectivos.

Según la nueva ley el Consejo y los órganos jurisdiccionales actuarán de manera ordinaria del primer día hábil del mes de enero al quince de julio, o del primer

día hábil del mes de agosto al quince de diciembre de cada año, al clausurar los periodos ordinarios de sesiones funcionará una comisión de receso que aprobará los trámites y resolverá los asuntos de notoria urgencia, dando cuenta con ello al Pleno del Consejo al reanudarse el correspondiente periodo ordinario de sesiones.

El Consejo de la Judicatura Federal estará encargado de la organización, administración, presupuesto, reglamentación de los órganos jurisdiccionales, de carrera judicial y de disciplina, conocerá de los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, la dirección de políticas informáticas y estadísticas para todo el Poder Judicial de la Federación, la determinación de las bases de celebración de las licitaciones y concursos de obra, la administración de la carrera judicial, la dirección de la defensoría de oficio, la coordinación y supervisión de un sistema permanente de vigilancia de los tribunales de circuito, juzgados de distrito entre otras funciones.

Se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, los reglamentos, acuerdos o resoluciones del Pleno del Consejo o de las comisiones.

La unidad de defensoría de oficio se asignó al Consejo de la Judicatura Federal, con las ventajas pertinentes para los defensores de formar parte de la carrera judicial, asimismo serán también responsables de los actos u omisiones en que pudieran incurrir y que pudieran culminar en la sanción administrativa correspondiente.

En la nueva ley se implementa una reglamentación objetiva para la carrera judicial, es decir para los cargos de magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, actuario de tribunal de circuito y actuario de juzgado de distrito, para jueces y magistrados se regularon los procedimientos de oposición libre y concurso interno de oposición.

El concurso de oposición libre garantiza la selección de juzgadores mejor preparados, con independencia d)en sus decisiones, y proporciona una necesaria apertura a fin de posibilitar que se integran destacados abogados del foro o de la academia, evitando la formación de un cuerpo cerrado..

El concurso interno de oposición, asegura que sólo podrán participar los jueces de distrito, los secretarios de la Suprema Corte de Justicia, de tribunal de circuito y juzgado de distrito, con lo cual se estimula y fomenta de una manera decidida una

verdadera carrera para todo el personal del Poder Judicial de la Federación.

2.1.2. Objeto del Consejo de La Judicatura Federal.

El objeto principal de este nuevo órgano constitucional no es jurisdiccional, sino de representación y gobierno del Poder Judicial, logrando la independencia de éste último frente a los otros dos poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo).

A principios de siglo, en la Constitución de 1917 existía la denominada Secretaría de Justicia que establecía la administración de los Tribunales de Justicia, posteriormente estas funciones administrativas pasaron al pleno de la Corte quien las ejercía a través de la Comisión de Gobierno por ello, la razón de creación del Consejo de la Judicatura Federal responde a dos cuestiones fundamentales, a saber: la de desprender del Pleno de la Corte los asuntos de carácter administrativo, como es la designación de magistrados de Circuito y jueces de Circuito, así como la determinación de las circunscripciones jurisdiccionales a cargo de cada uno de ellos, y las funciones de supervisión y vigilancia en cuanto al cumplimiento de su cargo de los servidores públicos señalados, entre otras varias funciones, para que el Pleno de la Corte se ocupe de manera fundamental de las actividades jurisdiccionales; la otra razón es la de dar mayor imparcialidad a cada uno de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, para tratar de evitar los posibles vicios que afecten a este poder, porque una de las preocupaciones más importantes de nuestros días y que a todos atañe es la demanda generalizada de impartir justicia imparcial y con mayor celeridad, lo que también se consigue con la creación de dicho Consejo al encargarse de todos los asuntos administrativos que estaban a cargo del Pleno de la Corte, para que ésta al dedicarse exclusivamente a sus funciones jurisdiccionales, resuelva con mayor prontitud los asuntos de su competencia.⁷⁸

⁷⁸ Castro Lozano, Juan de Dios, La Reforma Constitucional en Materia de Justicia, en: *Reformas al Poder Judicial*, coordinador de la obra Mario Melgar Adalid, México, 1995, p. 59

2.1.3. Atribuciones y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

Debido a que la función del Consejo de la Judicatura Federal no es directamente la misma función jurisdiccional que tienen los órganos del orden judicial y, en sentido amplio, a los del orden administrativo. Debido a eso, es que el Consejo no decide en su seno las pretensiones de los integrantes de la sociedad que se interponen basadas en el hecho objetivo, esto es, no dice el derecho, aun cuando sí participa de varios principios que regulan la actividad de los órganos jurisdiccionales, como es el principio de seguridad jurídica, que tiene íntima relación con la facultad de ejercer con independencia e imparcialidad la función jurisdiccional.

El Consejo de la Judicatura Federal, de esta manera, tiene la tarea que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y en su caso especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de Distrito, según lo dispuesto por el artículo 94 constitucional. La ley orgánica del poder judicial y los acuerdos generales que toma el Consejo de la Judicatura Federal reglamentarán estas facultades relacionadas con la organización del Poder Judicial, a saber: la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y precisamente para hacer efectivo el principio de la autonomía de este poder se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponde al Poder Ejecutivo para salvaguardar al Judicial. Asimismo, el Consejo tiene también a su cargo, por encomienda Constitucional, el nombramiento y adscripción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, tal y como se establece en el artículo 96 de la Carta Magna. Desde luego queda la vigilancia de la conducta de algún juez o magistrado federal dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, incluso puede iniciarse la averiguación a cargo del Consejo por solicitud que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, se establece que los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito protestarán ante el Consejo al entrar a ejercer su encargo, estableciéndose en la Constitución que esta formalidad puede hacerse ante el Consejo o autoridad que establezca la ley.⁷⁹

⁷⁹ Melgar Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes. Op. cit., p. 122.

2.1.3.1. Facultad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal.

Dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal se encuentra la de vigilar la disciplina de los funcionarios judiciales en el desempeño de sus labores. Situación que se regula en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece que "los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Es pertinente señalar que este artículo somete a los servidores públicos a los supuestos que sobre materia de responsabilidad establece la Constitución. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación complementariamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también regula responsabilidades que son muy características para los servidores públicos de la administración de Justicia Federal, por ello es que en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece un marco normativo sobre responsabilidad administrativa. Es decir, que la función disciplinaria le compete al Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de los servidores públicos que prestan sus servicios en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que las quejas que presenten los particulares tengan un procedimiento debidamente especificado y que es ágil y sencillo.

2.1.4. Colaboración de Poderes en la formación del Consejo de la Judicatura Federal.

La forma en que se integra el Consejo de la Judicatura Federal expresa una novedosa forma de colaboración de los poderes de la Unión. Integrado por un Presidente, que es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, por tres personas seleccionadas por el método de insaculación y que proceden del Poder Judicial, así como por la designación que hace el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores de los demás integrantes.

La mecánica de designación de los integrantes del Consejo, no rompe con el principio de la división de poderes, sino que se hace con el propósito de que exista pluralidad y evitar de esta manera la "endogamia", que es una forma de conservadurismo.⁸⁰

El Pleno del Consejo se integrará por todos sus miembros, bastando la presencia de cinco de ellos para funcionar, siempre en sesión privada. En cuanto a sus resoluciones, se requiere la mayoría calificada de cinco votos en materia de nombramientos, renunciaciones, suspensiones y quejas; asimismo, se contempla el establecimiento de comisiones, las cuales se regularán mediante acuerdos generales del propio Consejo, especificando las atribuciones que podrán ejercitarse por dichas comisiones, con excepción de aquellas facultades no delegables por su importancia, de esta manera se establecen comisiones de administración, de carrera judicial y de disciplina, entre otras; las resoluciones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos y sus integrantes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento. En virtud del carácter Colegiado del Consejo, se prevé la figura del voto particular para los casos en que un miembro disintiere de la resolución.

2.1.4.1. Nombramiento de consejeros.

Tan relevantes son las funciones que desarrolla el Consejo de la Judicatura Federal que establece para su desempeño los mismos requisitos que para ser electo Ministro de la Suprema Corte de la Nación. El artículo 95 Constitucional dispone que para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I Se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. II Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación. III Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de 10 años, título profesional de licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV Gozar de buena reputación o no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de

⁸⁰ Melgar Adalid, Mario, El Consejo de la Judicatura Federal. en *Quórum*, núm. 32, segunda época, año 4o, febrero 1995. p. 30

robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; V Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI No haber sido Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Estos requisitos obedecen a las exigencias profesionales y de conducta que son propios de quienes habrán de desempeñar el altísimo cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello desde luego considerando la relevante función de los Consejeros de la Judicatura Federal.

Hasta antes de la reforma, los nombramientos de Magistrados y Jueces habían sido un coto exclusivo de los señores Ministros de la Suprema Corte, por lo que tal facultad queda a cargo del órgano colegiado, antes citado, por encomienda Constitucional. Este es uno de los pilares fundamentales que significa la regulación de la carrera judicial, pues con ello se podrá contar con mejores administradores de la Justicia Federal, al accederse a los cargos dentro del Poder Judicial de la Federación por méritos profesionales debidamente evaluados, de suerte que la aplicación de las normas será responsabilidad de los más aptos.

2.2. INTEGRACION DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra por cuatro miembros del Poder Judicial de la Federación, dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el Jefe del Ejecutivo. De estos consejeros, uno es insaculado de entre los jueces de distrito otro de entre los magistrados de circuito y un tercero se insacula de entre los magistrados de tribunales unitarios de circuito, para tener derecho a ser incluido en el sorteo o insaculación que se realiza para elegir a los tres integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que el Presidente del Consejo será electo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin que en ello tenga intervención alguna dicho Consejo, ni voz ni voto. Finalmente, los otros tres consejeros que integran dicho cuerpo colegiado, dos son designados por el Senado de la República y otro por el Poder

Ejecutivo. Cada consejero durará cinco años en el encargo, excepto el Presidente, quien durará cuatro años, sin derecho a reelección.⁸¹

Se pensaba en un principio del riesgo de que los consejeros designados por los poderes ajenos al Poder Judicial, por falta de oficio en la judicatura, no sepan justipreciar sus actuaciones y tomen determinaciones. Sin embargo, esta inquietud se piensa difícil, puesto que dentro de los requisitos que la Constitución establece para la designación de dichos servidores públicos, deben distinguirse por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, lo que implica que su actuación será eficaz.

2.2.1. El Presidente del Consejo de la Judicatura federal.

Especial atención merece la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, pues quien desempeña tan altísimo cargo, lo es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que además de ser un vínculo de colaboración entre estas dos instituciones. La presidencia tiene un carácter central en el funcionamiento del Consejo, pues tiene a su cargo la delicada tarea de gobierno y administración del Poder Judicial que comprende el nombramiento, adscripción y eventual remoción de jueces y magistrados, las decisiones disciplinarias y las labores reglamentarias, *cuasi-legislativo*.

Así, el presidente de la Corte ejerce, como presidente también del Consejo, la función de representar al Poder Judicial y ser su cabeza. Con el objeto de que hubiera mayor estabilidad y permanencia en los programas de trabajo, tanto de la Suprema Corte como del Consejo de la Judicatura Federal; la Constitución alteró el término de la gestión del presidente de la Corte, ya que se aumentó de dos a cuatro años. Esto es, el presidente del Consejo tiene por tanto una duración en el cargo menor en un año a la de los demás consejeros que es de cinco.

Asimismo, se cancela el derecho a reelegirse del presidente de la Corte, evitando que coincidan los términos del Ejecutivo con los del presidente de la Corte,

⁸¹ Arts. 96 y 100 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

para que no quede duda de que el Ejecutivo no tiene intervención en dicha designación.

Innegables resultan los avances de esta reforma en cuanto a la institución de la Presidencia común, pues es un inmejorable enlace para los puntos de confluencia entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, como en los asuntos en que nuestro máximo Tribunal está facultado para nombrar a algún juez de Distrito o magistrado de Circuito para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual o para ciertas cuestiones administrativas como la integración presupuestal que debe hacer anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos.

2.2.2. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal, funciona en pleno y en comisiones, para agilizar los trámites administrativos que se le presenten, las resoluciones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. Las mismas comisiones calificarán las excusas e impedimentos de sus miembros, en términos de los artículos 77 y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las comisiones se integraran con dos miembros de los otros Poderes, es decir, que no serán de extracción judicial.

2.2.2.1. La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

Conforme lo dispone el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, crear comisiones entre otras la de Comisión de Disciplina, la cual se encarga de tramitar y resolver denuncias o quejas administrativas, formuladas por los particulares o derivadas de responsabilidades detectadas por los visitadores correspondientes en el desempeño de sus labores. Esta comisión tendrá facultades para intervenir en los procedimientos correspondientes; asimismo, el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone para resolver sobre quejas administrativas y sobre la

responsabilidad de los servidores públicos, en la fracción XII, así como para apereibir, amonestar e imponer multas a aquellas personas que falten al respecto debido a algún órgano o miembro del poder Judicial de la federación, en la fracción XXVIII; y para investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del Poder Judicial de La Federación, en la fracción XXXIV, y fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación, en la fracción XXXV.

La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal se integra por tres Consejeros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado; asimismo, la Comisión será presidida por uno de sus miembros, el cual es electo por consenso y dura un año en su encargo.

2.2.3. Secretarías Ejecutivas del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un secretariado ejecutivo, el cual está integrado por el Secretario ejecutivo del Pleno y Carrera judicial; el secretario ejecutivo de administración, y el secretario ejecutivo de disciplina. Lo anterior según el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin embargo por la importancia tan relevante de estas funciones, se han creado algunas otras secretarías ejecutivas como la de adscripción, creación de nuevos órganos y de vigilancia, para mejor realización de las facultades encomendadas.

2.2.3.1. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina.

La Secretaría Ejecutiva de Disciplina, cobra vital importancia, desde el punto de vista de que es el órgano de ejecución de las resoluciones adoptadas por el Pleno del Consejo. Se encarga de investigar las responsabilidades de los servidores públicos y empleados del Consejo de la Judicatura Federal, de los magistrados circuito, de jueces de Distrito; ordena la realización de visitas extraordinarias y la integración de comités de investigación de conformidad con lo establecido por la fracción XXXVII del artículo

81 de la Ley Orgánica en cita; tiene también facultad para iniciar de oficio procedimientos administrativos para fincar responsabilidades a los servidores judiciales, cuando se encuentren elementos suficientes que hagan presumir que se ha incurrido en alguna o de las conductas previstas en el artículo 131 de la Ley Orgánica en comento.

El aspecto informático de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, clasifican la información a fin de facilitarla al Consejo de la Judicatura, respecto de las resoluciones que sobre responsabilidad administrativa dicte el Consejo de la Judicatura Federal, respecto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con el fin de que se tengan los registros sobre las quejas o denuncias fundadas, infundadas e improcedentes, sobre todo para evitar que algún servidores judicial que haya denotado mala conducta por habersele declarado alguna queja o denuncia fundada y que se haya considera la falta administrativa como grave, tenga oportunidad de ascender en los puestos que integran la carrera judicial.

2.2.4. Organos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.

Para no concentrar las tareas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, se establece la creación de órganos auxiliares del mismo, que permitan un tratamiento especializado y eficaz de los asuntos de su competencia; de esta manera es que se le dota de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal , del Instituto de la Judicatura, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Estos órganos auxiliares tienen una importante función puesto que tienen a su cargo áreas de mucha importancia para la Institución que nos ocupa, por lo que son debidamente identificados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual señala los lineamientos elementales de su integración y funcionamiento.

2.2.4.1. La Unidad de Defensoría del Fuero Federal.

En nuestro país es muy recurrida la idea de que la justicia solamente se hizo para los ricos, lo que no es del todo cierto puesto que por eso contamos con

defensores de oficio, que brindan asesoría gratuita a toda aquella persona que lo solicite sin distinción de posición económica ni de ninguna otra índole, por ello es que se establece una Unidad de Defensoría para el Fuero Federal, que conforme transcurra el tiempo seguramente se seguirá perfeccionando, puesto que en un futuro se tiene la idea de que se profesionalice la defensoría de oficio y de que los defensores ingresen a la carrera judicial, obteniendo desde luego los beneficios que ello implica y desde luego se esigiran los mismos requisitos que para ser juez de Distrito, es decir, que se sometan a exámenes de oposición, para así contar con abogados de primera en tan importante servicio. Asimismo, sabemos que los defensores de oficio tienen la obligación de prestar el servicio gratuito en los procesos penales,⁸² sin embargo sería magnífico que también lo hicieran en las demás materias como civil, laboral y administrativo, para que así se logre el acceso de todos a la justicia.

2.2.4.2. El Instituto de la Judicatura Federal.

El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar competente en materia de enseñanza de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de los que quieran pertenecer a éste.⁸³ Asimismo, para apoyar a este órgano auxiliar se establece un comité académico cuya función será dar asesoría al director general del Instituto de la Judicatura en materia de elaboración de programas académicos y de capacitación para los alumnos, así como la elaboración de los proyectos de reglamento del Instituto y de todas aquellas labores inherentes a la función del mismo. Cabe señalar que este Instituto de la Judicatura tiene su antecedente inmediato en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se fortalece con la nueva legislación.

2.2.4.3. La Visitaduría Judicial.

La Visitaduría Judicial tiene a su cargo la realización de las visitas ordinarias y

⁸² fracción IX del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸³ Art. 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

extraordinarias a los tribunales de circuito, juzgados de distrito y a los demás órganos auxiliares, con el propósito de inspeccionar el debido funcionamiento de los órganos jurisdiccionales así como que éstos cumplan estrictamente con la ley, debiendo verificar el desarrollo de las funciones de los servidores judiciales, de las obligaciones de los jueces con los procesados, con los litigantes y demás personal.⁸⁴

Los visitadores judiciales deben cubrir ciertos requisitos para que pueden ser designados como tales, sin embargo el Consejo de la Judicatura Federal ha procurado que los visitadores judiciales sean magistrados de circuito, por ocupar el escalón más alto dentro de la carrera judicial y porque seguramente son los más aptos para hacer este tipo de revisiones dado que para ser magistrados de circuito es requisito haber sido antes juez de Distrito, por lo que tienen mayor experiencia en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales; esto aun cuando la legislación orgánica no señala que deban ser jueces o magistrados los visitadores judiciales.

Existen dos tipos de visitas la ordinaria y la extraordinaria. La primera se realiza con la notificación previa al juez o magistrado que va a ser inspeccionado para que éste se prepare para tal efecto y ponga los avisos correspondientes para el público en general; en cambio en la visita extraordinaria se lleva a cabo sin que medie notificación alguna, siempre y cuando existan elementos suficientes que hagan presumir que se están cometiendo irregularidades por parte del titular o titulares de los órganos jurisdiccionales visitados.⁸⁵

2.2.4.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo el control y la inspección del cumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento administrativo tanto de los órganos y funcionarios judiciales, como de los demás servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial, hecha excepción de la

⁸⁴ Ibidem. Arts. 98 y 101.

⁸⁵ Ibidem Art. 102.

Suprema Corte de Justicia de la Nación;⁸⁶ así como llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos, con la excepción ya señalada. Dicha Contraloría es de vital importancia para el Poder Judicial Federal, ya que con este tipo de órganos de vigilancia se evita que haya corrupción en la institución.

⁸⁶ Ibidem. Art. 103.

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

3.1. CAUSALES DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 108 constitucional señala que los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por incurrir en actos y omisiones que pugnen con sus obligaciones, de esta manera se establece una norma fundamental para que los servidores públicos se conduzcan con honestidad, eficiencia y calidad en el desarrollo de sus funciones. Conforme a este precepto constitucional se establece una Ley Federal de responsabilidades que lo reglamenta.

3.1.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 131 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece las causas de responsabilidad a que se pueden hacer acreedores los servidores judiciales federales, en los siguientes términos:

"I.- Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;

"II.- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;

"III.- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

"IV.- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos.

"V.- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se

encuentren impedidos;

“VI.-Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

“VII.-No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial.

“VIII.-No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

“IX.-Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.

“X.-Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

“XI.-Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias;

“XII.- Las demás que determine la ley.

3.1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En nuestro Estado de Derecho resulta fundamental que los servidores públicos sean responsables de sus actos, a fin de que se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en el desempeño de sus funciones, por ello es que se crea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. Esta ley propicia que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios de las autoridades puedan hacer valer sus derechos, pues se establece un sistema de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las

leyes relativas, y la política y administrativa, que se regula por la mencionada Ley Federal de Responsabilidades.

Entendemos por responsabilidad Política cuando los servidores públicos incurran en actos y omisiones que atenten contra los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y tal responsabilidad se hace valer a través del juicio político contra los servidores públicos que se detallan en el artículo 110 de la Constitución; estableciéndose en el artículo 7 de la citada Ley Federal, los supuestos que dan lugar a ella. El juicio político se sigue ante dos instancias la Cámara de Diputados como órgano instructor y la de Senadores como jurado de sentencia, conforme lo disponen los artículos del 9 al 24 de la ley reglamentaria a que se hace mérito.

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública. En el Código Penal se contemplan los "Delitos cometidos por funcionarios públicos". Cabe señalar que debido al cargo que desempeñana determinados servidores públicos, gozan de protección constitucional, por lo que es necesario desaforarlos para proceder penalmente contra los mismos; asimismo, es importante recalcar en este tema que en el caso de delitos de revelación de secretos y espionaje, se considera agravada la responsabilidad cuando los sujetos activos son servidores públicos.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo del servidores público produce con su actuar un menoscabo o daño en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la mencionada Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna. La fuente de esta responsabilidad la encontramos en el Código Civil.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal. Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una

pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta..

Las causales de responsabilidad administrativa que se establecen en la Ley Federal de que se trata, en su artículo 47, son del tenor literal siguiente::

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que de terminen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están efectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamente o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este

artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el

mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos...⁸⁷

Es necesario dejar asentado que la Ley Federal de Responsabilidades es complementaria de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de responsabilidades, pues el artículo 51 de ley citada en primer término establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación creará los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el prenombrado artículo 47, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Este supuesto es preciso que sea reformado por el legislador, a fin de que agregue la institución encargada conforme al artículo 100 Constitucional de vigilar la disciplina en el Poder Judicial Federal, excluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado Consejo de la Judicatura Federal.

Dentro de los nueve títulos que integran el proyecto de ley deben destacarse, por su importancia y novedad, los relativos a los órganos administrativos del Poder

⁸⁷ Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Judicial de la Federación, a la carrera judicial y al régimen de responsabilidades. Se establece un completo sistema para conocer de las faltas e imponer las sanciones que correspondan a los servidores que incumplan con sus obligaciones.

En efecto, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla en el Título Octavo un sistema propio de responsabilidades para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con el fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, estableciendo las sanciones correspondientes cuando las conductas impiden o dañan dichos objetivos.
88

Dicho título octavo reglamenta al título IV de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

3.2. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES.

He de decir antes de abordar el presente tema que el procedimiento de responsabilidad administrativa que tocara en este apartado se tratará del procedimiento que al efecto se contempló en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto es, que únicamente me referiré a los servidores públicos que laboran en el Poder Judicial de la Federación, y en última instancia se tratará de la responsabilidad administrativa de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Porque en este subcapítulo hay que dejar asentado que el Consejo ejerce la función de administración, así como la de disciplina y vigilancia de los órganos jurisdiccionales, a saber: Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios, juzgados de Distrito (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).⁸⁹

⁸⁸ Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en: *Normas fundamentales*. Editado por el Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996, p. 85.

⁸⁹ Art. 100 Constitucional.

Ahora bien, la Ley Orgánica antes citada estableció en el capítulo correspondiente, cual es el procedimiento que debe seguirse para fincar responsabilidad administrativa en el supuesto de que incurran en causales de responsabilidad.

En este sentido tenemos que el título Octavo de la Ley Orgánica de referencia, prevé las causas de responsabilidad legisladas especialmente para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y sus sanciones en caso de infracción de las mismas.

El artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicha ley, que se transcribieron en el inciso anterior, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, a fin de poder determinar y sancionar en consecuencia las causas de responsabilidad es que se establece el procedimiento que deberá seguirse para que el Estado, por conducto del Consejo de la Judicatura Federal en este caso, investigue, determine y sancione las conductas que sean contrarias a la ley de la materia.

Este procedimiento como ya se dijo en líneas que anteceden, se contempla en los artículos 132 a 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que es el que tiene que observarse en caso de que se formule una denuncia o queja administrativa contra algún servidor público que preste sus servicios en el Poder Judicial de la Federación.

Los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y se determinan con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema, con lo cual se garantiza para todos ellos una mayor seguridad jurídica.

Se establece que para la remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, solo tendrá lugar cuando las faltas en que incurran sean consideradas graves por la Ley Orgánica de que se trata.

Asimismo, se establece que las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto respecto de dichos servidores judiciales, puedan atacar tales determinaciones mediante el recurso de revisión administrativo.

También se establece por medio de acuerdos generales los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

El procedimiento que para tal efecto se establece es ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones, en el que el servidor público involucrado y del que se presume responsabilidad cuenta con las garantías constitucionales de audiencia y de defensa de sus derechos.

Ahora bien, como se trata de un procedimiento de carácter administrativo, éste se inicia con la denominada queja administrativa, la cual deberá formularse por escrito y presentarse ante el Consejo de la Judicatura Federal.

La Secretaría Ejecutiva de Disciplina de dicho Consejo, es el órgano encargado de tramitar las quejas administrativas.

Una vez que se recibe el escrito de queja se corre traslado a los servidores judiciales implicados, para que rindan informe dentro del término de cinco días hábiles, en el que deberán referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignoren por ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar, pues en caso de no hacerlo así, se presumen confesados los hechos sobre los cuales no susciten controversia, ello conforme lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación.

Cuando se trate de faltas graves que se atribuyan a jueces de Distrito o Magistrados de Circuito, es decir que la sanción aplicable sean las de destitución o

inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, se cita al funcionario de que se trate a una audiencia que deberá de efectuarse ante la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, para que ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

Si de la audiencia referida se desprende la posible responsabilidad de los servidores públicos implicados, se podrá determinar la suspensión temporal de los mismos, hasta en tanto se dictamine sobre su situación y en este sentido de acuerdo con el principio de justicia laboral, si no se encuentra responsable de la falta que se imputa, se restituye en el goce de sus derechos y se cubren las percepciones que debieran haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

Desde luego que tal y como quedó establecido en el inciso 3.1.1., de este trabajo las sanciones se establecen de acuerdo con la gravedad de la falta atribuida.⁹⁰

3.2.1. Procedencia.

Conforme al artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el procedimiento de responsabilidad que se finque contra servidores judiciales federales, se puede iniciar de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal, incluso se admiten las denuncias anónimas que se encuentran debidamente apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes.

En realidad no se establecen mayores requisitos para iniciar procedimiento de responsabilidad, pues de lo que se trata con la denominada queja administrativa es de que los particulares denuncien las irregularidades que se cometan en el despacho de los negocios de los diversos órganos jurisdiccionales federales, ya que la ley persigue con su establecimiento, un medio para reprimir las faltas cometidas y evitar su

⁹⁰ Cfr.

comisión en el futuro, en aras de mantener la honestidad, regularidad, calidad y eficacia institucional de la prestación de los servicios públicos en materia de justicia en este caso, y en un acto de solidaridad social o colaboración ciudadana, tendiente a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y los elementos necesarios para que esté en aptitud de cumplir de la mejor manera con sus poderes de revisión, de vigilancia y disciplinario, sobre sus subordinados.

3.2.1.1. Interpretación jurisprudencial.

Con frecuencia sucede que los abogados postulantes confunden la naturaleza de la queja administrativa, pues pretenden que con su promoción se estudie, analice y resuelva el fondo del asunto, es decir que los motivos de inconformidad que exponen no se refieren a ninguna causa de responsabilidad, sino que combaten un criterio interpretativo de la ley.

Se debe considerar que el legislador estableció un sistema de responsabilidades administrativas para salvaguardar los principios que deben informar el ejercicio de la función jurisdiccional, a saber: profesionalismo, honestidad, imparcialidad, independencia y legalidad. Por ello es que las conductas que se establecen en los preceptos 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben contemplarse como íntimamente ligadas al desempeño de esa función.

Así las cosas, resulta claro que la valoración de los hechos contenidos en las quejas administrativas debe únicamente ceñirse a conocer si el servidor judicial con su actuación incurrió en alguna de las conductas multicitadas, sin ponderar su actuar en función de los pronunciamientos que emita y de las decisiones que adopte al desempeñar sus labores, pues estamos hablando de ámbitos de competencia distintos administrativos y jurisdiccionales.

Sobre este particular se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 15-90, visible en la página 85 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, Pleno, que dice:

"QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCION.- Del contenido de la queja sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un funcionario judicial. De ahí que, por regla general, no es procedente analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja, como si fuera un recurso, lo cual carece de fundamento legal."

También se pronuncia sobre este aspecto la jurisprudencia 15/91, localizable en la página 19 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número cuarenta y uno, correspondiente al mes de mayo de mil novecientos noventa y uno, que a la letra señala: **"QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURIDICOS.-** La llamada "queja administrativa" cuya existencia se deriva de lo previsto en la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como propósito que el Pleno de la Suprema Corte conozca y decida si la conducta de magistrados y jueces es correcta, por lo que esa instancia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente, en dicha instancia no pueden examinarse de nueva cuenta, para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para determinar si la Suprema Corte comparte el criterio jurídico sustentado si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que, en muchos casos, tiene el carácter de ejecutoria."

Asimismo, hay que aclarar que el promovente de una queja administrativa carece de interés jurídico alguno en cuanto al resultado del procedimiento de responsabilidad que se inicie contra servidores judiciales, en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable a fojas 447 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 205-216 Sexta Parte, que dice:

"RESPONSABILIDAD OFICIAL, QUEJA ADMINISTRATIVA POR. El denunciante carece de legitimación para promover amparo. El denunciante de faltas oficiales de funcionarios públicos carece de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida en favor del funcionario en el procedimiento respectivo porque la ley de la materia no tutela intereses particulares, sino públicos, de tal suerte que, en forma análoga a lo que sucede en materia penal, la acción del particular se agota en la denuncia respectiva, cuyo destino final quede al arbitrio exclusivo de la autoridad que de ella conozca."

3.2.2. Organos competentes para conocer de responsabilidades.

Sabemos que la competencia es un presupuesto sin el cual las autoridades se ven imposibilitadas para actuar, pues la Constitución Mexicana,⁹¹ dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*...". Entendemos por competencia, en sentido lato, "como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones."⁹² En este mismo sentido cuando se habla de competencia "se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."⁹³

Entendido así en términos generales el concepto de competencia, tenemos que conforme a la Constitución Política⁹⁴ y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹⁵, El Consejo de la Judicatura Federal, sesionando en Pleno, es el órgano competente para analizar las conductas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, a fin de determinar si son correctas y decidir, en todo caso, si revelan ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o

⁹¹ Art. 16.

⁹² Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. México: Harla, p. 174.

⁹³ Flores García, Fernando, en Diccionario Jurídico Mexicano. México: UNAM, p. 542.

⁹⁴ Artículo 100.

⁹⁵ Artículos 1o., fracción v, 68, 81 ,fracciones XIII y XXXVI.

cualquier otra irregularidad que amerite ser sancionada en términos de la invocada Ley Orgánica y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;⁹⁶ como un medio de prevención de ulteriores arbitrariedades.

No únicamente pueden incurrir servidores públicos que se dediquen a la función jurisdiccional en irregularidades, por lo que también las personas que prestan sus servicios en las unidades administrativas pueden cometer actos ilícitos y desde luego que también será competente para conocer de tales anomalías el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, así como para en su caso, mediante la investigación de los hechos y análisis debido, establecer las sanciones correspondientes.

3.2.3. Substanciación del procedimiento para determinar responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

La substanciación del procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se puede dividir en varias etapas:

- A) Escrito inicial de queja o denuncia.
- B) Auto inicial o admisorio.
- C) Recepción de informes.
- D) Etapa de pruebas.
- E) Turno del expediente.

En el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que trata sobre la responsabilidad de los servidores públicos que prestan sus servicios en el mencionado Poder Judicial, se establece que el procedimiento de responsabilidad se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, así como por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio

⁹⁶ Artículo 47.

Público Federal.⁹⁷

De lo anterior se desprende que para que se inicie el procedimiento de responsabilidad no se exige requisito alguno, como podría ser que la queja o denuncia revista la característica que deba presentarse por escrito y que este escrito reúna a su vez determinados requisitos de contenido y fondo para que se le de el trámite debido, pues la propia Ley Orgánica autoriza incluso a que se inicie responsabilidad de oficio y que no necesariamente tiene que denunciar los hechos la parte que intervenga en el litigio, sino que lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos.

Sin embargo, para evitar que se promuevan quejas o denuncias con el ánimo de manchar la imagen y el buen nombre de los servidores judiciales, es decir, deberán estar apoyadas con documentales y los elementos necesarios de prueba que establezcan la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del servidor público.⁹⁸

Una vez que se presenta el escrito de denuncia o queja ante la Oficialía de Partes del Consejo de la Judicatura Federal, el mismo se envía a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del propio Consejo, para que se analice y se le dé el trámite que corresponda, y el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, en unión del Secretario Ejecutivo de Disciplina, proceden a dictar un acuerdo en el que se admite la denuncia o queja formulada, en el mismo, de conformidad con la garantía de audiencia constitucional, se ordena notificar y correr traslado con copia del auto y del escrito de queja o denuncia al o los servidores públicos implicados, para que tengan conocimiento de los hechos que se les imputan y estén en posibilidad de darle contestación.

En el propio acuerdo se impone la obligación consistente en que deberán rendir el informe correspondiente, en el que darán contestación a los hechos que se les atribuyen dentro de un plazo de cinco días y si no se contestan todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos,

⁹⁷ Art. 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹⁸ *ibidem*.

expresando los que se ignoren, por no ser propios, o refiriéndolos como se considere que tuvieron lugar, se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscite expresamente controversia, es decir, que el que nada expresa sobre algún hecho que le estén imputando se presume que tácitamente los acepta.⁹⁹

En el informe que se rinda con motivo de la queja o denuncia formulada deberán acompañarse las pruebas que a juicio del denunciado estime pertinentes para su defensa o anunciarlas que así lo ameriten, para su preparación y posterior desahogo.

En cuanto se reciben los informes en la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, se procede a dictar auto de presidencia, en el que se dictan todas las medidas necesarias para desahogar las pruebas que se hayan ofrecido, como testimoniales, recabar documentales, etcétera. En el informe que rinda el o los servidores públicos implicados puede ser que se involucre a otros servidores públicos, por lo que de oficio se procede a requerirlos para que rindan similar informe, a fin de que se tengan todos los elementos necesarios para resolver. En este sentido tenemos que puede suceder que la queja o denuncia únicamente se promueva contra un determinado servidor público, pero de la investigación de los hechos que se realiza a través del informe que se rinde, se descubra que tuvieron participación otros servidores judiciales contra los que no se promovió, sin embargo como es función del Consejo de la Judicatura Federal, vigilar la disciplina de la Institución, de oficio solicita que esos otros servidores judiciales también rinda un informe en el que manifiesten lo que a su derecho convenga, para que se tengan mayores elementos de comprensión del asunto y se finque responsabilidad de haberla a todos y cada uno de los que pudieran haber tenido, de alguna forma, intervención en los hechos que motivaron la denuncia o queja administrativa.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no contempla etapa de pruebas alguna, pues únicamente se limita a establecer que las quejas o denuncias deberán estar apoyadas en las pruebas que hagan presumir la existencia de la

⁹⁹ Art. 134, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

infracción y la posible responsabilidad del servidor público contra quien se promueva la queja o denuncia administrativa correspondiente, pues no dispone que de no hacerlo así se tendrá por precluido el derecho para ofrecer pruebas.

Por lo tanto, al no establecerse temporalidad alguna para el ofrecimiento de pruebas en el procedimiento de responsabilidad administrativo, tenemos que éstas pueden ser ofrecidas hasta en tanto no se dictamine sobre el asunto.

Asimismo, se pueden ofrecer los medios de prueba en general, pues en forma supletoria se aplican al procedimiento las normas relativas del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual establece que todo aquello que se ofrezca como prueba deberá tenerse como tal, siempre y cuando sea conducente y no vaya contra al derecho a juicio del juez o tribunal.¹⁰⁰

Una vez que se haya rendido el informe solicitado al servidor público contra el cual se promovió la queja o denuncia y que se hayan desahogado las pruebas que se hubieren ofrecido durante el procedimiento y realizado las diligencias necesarias para que el expediente del procedimiento administrativo se considere debidamente integrado, se ordena mediante el acuerdo respectivo, de conformidad con las atribuciones que la ley de la materia otorga al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal,¹⁰¹ que se turne el expediente a uno de los seis Consejeros que integran el citado órgano colegiado, para que elabore el proyecto de resolución correspondiente.

Conviene señalar que no porque se haya turnado el expediente del procedimiento administrativo al Consejero que por turno le corresponda dictaminar sobre el asunto, quiere decir que aun cuando éste advirtiera la necesidad de realizar alguna otra diligencia para mejor proveer, ya no pueda hacerlo y tenga que dictaminar con lo que ya existe en el expediente, sino que puede devolver el expediente a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, para que por su conducto se realicen las diligencias que en criterio del Consejero respectivo estime necesarias para contar con mayores elementos de análisis.

¹⁰⁰ Art. 206 del Código Federal de Procedimientos Penales.

¹⁰¹ Art. 85, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3.2.3.1. El Código Federal de Procedimientos Penales como ley supletoria.

Antes de referirnos a la supletoriedad que opera en el procedimiento de responsabilidad que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conviene precisar, "que la supletoriedad de las leyes es una institución que opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentre regulada en forma calara y precisa, por lo que es necesario recurrir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades; y es un principio de derecho que la supletoriedad respecto de un ordenamiento por otro, el que se pretende suplir, lo admita expresamente en alguno de sus artículos, y que, además señale la jerarquía de los estatutos aplicables."¹⁰²

Para ilustrar dicho principio general que se aplica para la supletoriedad de leyes transcribo a continuación una tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, de la Octava Epoca, Tomo IX, visible a fojas 429, que dice: "SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otras, son: a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad; e) Que no obstante esa prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra."

Ahora bien, tomando como base este criterio tenemos que en el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no se contempla artículo alguno que establezca cuál es la ley supletoriedad que deberá aplicarse en caso de que exista alguna figura jurídica que no se encuentre debidamente regulada en dicha ley, es

¹⁰² Acosta Romero, Miguel y otros. Op. Cit. p. 194.

decir, que el legislador no tomó en consideración tal suplencia; no obstante que en la Ley Orgánica que se viene citando no se contemplan un procedimiento adecuado en materia de responsabilidad, ya que no contempla las etapas en que debe constar la substanciación del procedimiento respectivo, ni el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

Ante tal ausencia de regulación respecto de la supletoriedad que debe regir para la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y tomando en consideración que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es complementaria de la primera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó el siguiente precedente que aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, Novena Epoca, Tomo III, consultable en la página 466, que a la letra dice: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del

legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.”

3.2.3.2. Etapa de integración.

La etapa de integración se presenta cuando en el procedimiento de responsabilidad existen las contestaciones por parte de los servidores públicos, de la denuncia formulada en su contra, es decir que el expediente que se forma con motivo del procedimiento de responsabilidad correspondiente, se considera integrado hasta en tanto se hayan rendido los informes que se hubieren solicitado y que además se hayan desahogado todas y cada una de las pruebas que hayan ofrecido tanto el denunciante como el denunciado, recibidos los informes que se solicitan a los servidores judiciales involucrados, y que es con este trámite con el que se considera integrado el expediente de responsabilidad administrativa, conocido en el foro como “queja administrativa”, por lo que se procede al análisis de los informes rendidos con motivo de la denuncia, pues pudiera ser el caso de que de la lectura de dichos informes se desprendan diversas situaciones, como por ejemplo el caso de que algún servidor público requerido dentro de la inconformidad haya cambiado de adscripción, situación en la cual se procede a solicitar el informe en el juzgado o tribunal en que actualmente labore, dejando transcurrir nuevamente el plazo para rendir informe, incluso si el servidor público de que se trate ya no labora para el Poder Judicial de la Federación, si la gravedad del asunto lo amerita se le puede solicitar informe en su domicilio particular, pues no porque haya dejado de prestar sus servicios en el Poder Judicial Federal, puede salir impune, máxime que existe la posibilidad que el servidor público de que se trate puede reintegrarse a las labores judiciales, por lo que la sanción se puede imponer aun cuando el servidor público ya no labore para el Poder

Judicial de la Federación.

En consecuencia, al no existir trámite pendiente en el expediente de la queja administrativa por desahogar se considera que el mismo se encuentra debidamente integrado, para que se turne el expediente al Consejero que corresponda, para que éste proceda a su resolución.

3.2.3.3. Resolución ante el Pleno o la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

Entendemos por resolución administrativa como el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

La resolución que se pronuncia con motivo de un procedimiento de responsabilidad como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene *per se* legalidad, se parte del principio de que es legal salvo prueba en contrario.¹⁰³

Es conveniente destacar los dos criterios que existen para distinguir el acto jurisdiccional del acto administrativo, a saber el formal y el material. El formal se ocupa exclusivamente de la índole del órgano estatal del que emana el acto, por lo que conforme a este criterio formal, serán jurisdiccionales los actos emitidos por la autoridad judicial y administrativos los que provengan de la autoridad administrativa. El segundo criterio material toma como base el acto mismo, con independencia del órgano del Estado que lo realice.¹⁰⁴

Existen similitudes entre el acto administrativo y el jurisdiccional, pues en ambos se resuelve mediante la aplicación de normas jurídicas generales, impersonales y abstractas; empero, en el acto administrativo no se decide sobre un conflicto intersubjetivo de intereses, ningún conflicto previo, controversia o ninguna cuestión contenciosa, sino que se realiza sin que el órgano decida ningún conflicto previo.

¹⁰³ Nava Negrete, Alfonso, concepto de Resolución Administrativa, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2820.

¹⁰⁴ Burgoa Horihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, p. 519.

controversia o ninguna cuestión contenciosa, sino que analiza el caso particular conforme a la ley y emite una decisión en sentido positivo o negativo.

Si bien es cierto que los actos jurídicos administrativos como los jurisdiccionales entrañan la aplicación a un caso concreto de la norma jurídica impersonal, general y abstracta, es decir, a pesar que la concreción, personalidad y particularidad sean las notas que los distingue del acto legislativo, también lo es que los primeros se emiten sin resolver ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, finalidad ésta que se realiza en los segundos por ser su objetivo esencial.

105

Por otra parte, de conformidad con el artículo 16 Constitucional la resolución administrativa que dicte tanto el Consejo de la Judicatura Federal como en su Comisión de Disciplina deben cumplir con los requisitos de legalidad, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente.

Sobre este particular, dice la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invocada (publicada en el Apéndice 1917-1975, Semanario Judicial de la Federación, tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, pp. 564-565).

La forma que debe revestir la resolución que emita el Consejo de la Judicatura Federal, consta de tres capítulos que son designados generalmente con las denominaciones de "resultandos", "considerandos" y "puntos resolutivos".

En la parte de los resultandos se contiene la exposición suscita y concisa del procedimiento, la narración de las cuestiones o hechos materia de la denuncia o queja respectiva, tal como se sucedieron durante el procedimiento y la comprensión histórica, de los diferentes actos procesales.

¹⁰⁵ Ibidem. p. 521.

Por su parte, los considerandos implican o significan los razonamientos lógico-jurídicos formulados por el juzgador, resultantes de la apreciación de las pretensiones de las partes relacionadas con elementos probatorios aducidos y presentados o desahogados y las situaciones jurídicas abstractas respectivas previstas en la ley.

Respecto de las resoluciones administrativas que nos ocupa encontramos que, en cuanto a la forma que deben guardar, no se pronuncia al respecto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que debemos acudir supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles por contener los principios generales del derecho procesal, que en su artículo 222 dispone que: "Las sentencias contendrán, además de todos los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas..."

Finalmente, los llamados puntos resolutivos no son sino las conclusiones concisas y concretas, expuestas en forma de proposición lógica, que se derivan de las consideraciones jurídicas y legales formuladas en el caso de que se trate. Los puntos resolutivos son propiamente los elementos formales de una sentencia que otorgan a esta el carácter de acto autoritario, ya que en ellas se condensa o culmina la función jurisdiccional, con efectos obligatorios, puesto tanto los resultandos como los considerandos no son sino la preparación lógico jurídica del acto resolutivo.

Cabe decir que las resoluciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal, no pueden ser recurridas por el promovente de la denuncia o queja administrativa debido a que carece de interés jurídico para ello, pues la resolución que declare la responsabilidad o no, pues no produce en sí mismo una afectación inmediata y directa de sus intereses jurídicos, por la ausencia de perjuicios en su esfera de derechos, puesto que la responsabilidad que originan esas posibles faltas es la administrativa o disciplinaria, que por su naturaleza jurídica y por las finalidades que la ley persigue con su establecimiento, sólo constituyen un medio de reprimir las faltas cometidas y evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad y eficacia institucional de la prestación de los servicios públicos, pero este medio sólo se ejerce a través del poder disciplinario, inherente a las funciones de la mayor jerarquía sobre los inferiores o subordinados, en el orden interno de la administración, sin comprender

a personas ajenas a esa relación de jerarquía, pues aunque la ley permite cierta intervención de terceros no confiere a estos como derecho subjetivo la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo una potestad de solidaridad social o colaboración ciudadana, tendiente a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y los elementos necesarios para que esté en aptitud de cumplir de la mejor manera con sus poderes de revisión, de vigilancia y disciplinario, sobre sus subordinados.

Cabe señalar que de acuerdo al dispositivo constitucional las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables, excluyendo a las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para verificar que hayan sido tomadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.¹⁰⁶

3.2.4. Sanciones aplicables.

La constitución establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, valores que se traducen en las obligaciones que prevé el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.¹⁰⁷

En nuestro país debe decirse que no ha tenido un gran desarrollo la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa, pues la materia sobre responsabilidad de los empleados al servicio del estado se ha encausado fundamentalmente en los aspectos políticos y penal.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Art. 100 Constitucional.

¹⁰⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, p. 196.

¹⁰⁸ Ibidem.

En términos del artículo 108 constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son sujetos de responsabilidad administrativa "...representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo o cargo comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..."

En el caso que nos ocupa la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación menciona cuáles serán las sanciones aplicables en caso de configurarse la responsabilidad administrativa, en el siguiente orden:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Sanción económica;

IV.- Suspensión;

V.- Destitución del puesto; y

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.¹⁰⁹

Estas sanciones que se imponen en caso de declararse fundada la responsabilidad administrativa que se atribuya, constituyen el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, que se produce como consecuencia jurídica de los actos y omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función judicial, los cuales se

¹⁰⁹ Art. 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

contemplan en el invocado artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debo señalar que la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público,¹¹⁰ como el que establece la mencionada ley orgánica.

3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

La responsabilidad administrativa para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene matices especiales, pues se trata de altos funcionarios del Poder Judicial de la Federación y aun cuando la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley, también ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente los autorice la correspondiente Cámara de la Unión. Debe quedar claro que no es que haya impunidad de los funcionarios, sino sólo inmunidad durante el tiempo del encargo.

Entendemos por inmunidad, en general, como el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país, y que se concede a las personas, sean físicas, sean morales o jurídicas, en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas, nacional o internacionalmente.¹¹¹

¹¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit., p. 197.

¹¹¹ García Moreno, Víctor Carlos. Inmunidad de Jurisdicción en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 1731.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozan de fuero constitucional, es decir, que tienen derecho a que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de resolver sobre la procedencia del mencionado proceso penal.

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero", pues con él se priva al alto funcionario de su fuero constitucional, y actualmente en virtud de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se le cambió el nombre por "Declaración de procedencia", aun que la institución subsiste.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerárseles como Altos Funcionarios de la Federación, gozan de fuero constitucional. Lo que quiere decir que sólo pueden ser privados de sus puestos previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados declarando por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión presente, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.¹¹²

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia deberá resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de justicia previo dictamen de su presidente incluyendo aquellas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el Artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹¹³

Son facultades del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, entre otras, recibir tramitar y, en su caso resolver, las quejas administrativas que se presenten contra los servidores públicos que presentes sus servicios en la propia Corte Suprema y que no gocen de fuero, con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la Suprema Corte de Justicia, en

¹¹² Art. 111 Constitucional.

¹¹³ Art. 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

términos del Título Octavo de la Ley Orgánica en cita. ¹¹⁴

Es decir que por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, será el Pleno del propio Alto Tribunal el que decidirá sobre responsabilidad administrativa que se finque en contra de algún ministro, siempre y cuando la sanción administrativa que se imponga resulte leve, es decir, que no se trate de destitución, suspensión o inhabilitación, pues sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales funcionarios solo pueden ser privados de sus puestos por el Congreso de la Unión, si observaren mala conducta independientemente de la responsabilidad legal en que hubieren incurrido.

De esta manera los ministros de la Corte pueden ser separados de su cargo por delitos comunes (suspensión), por delitos oficiales (privación del cargo) y por mala conducta que no constituya delito (destitución).

¹¹⁴ Art. 14, fracción VII, *ibidem*.

IV. RECURSO DE REVISION ADMINISTRATIVA CONTRA ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

4.1 NATURALEZA JURIDICA Y CLASIFICACION.

En materia jurisdiccional, y atendiendo a lo dispuesto en el nuevo artículo 100 de la Constitución, se confiere al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la delicada atribución de revisar las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal en materia de nombramiento, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. El objeto de este recurso se limita a determinar si la adscripción, nombramiento o remoción se llevó a cabo con estricto apego a los requisitos formales previstos en la ley y en las demás disposiciones generales aplicables y que, en caso de declararse fundado, producirá la nulidad del acto impugnado para el efecto de que se emita una nueva resolución; sin embargo, para salvaguardar el principio de seguridad jurídica, tal declaratoria no conllevará la nulidad de las actuaciones del magistrado de circuito o juez de distrito previamente nombrado o adscrito.

A través de la revisión administrativa será el mecanismo que permita impugnar la resolución del pleno del Consejo de la Judicatura, relativa a la destitución del cargo de magistrados de circuito y jueces de distrito.

El recurso de revisión administrativa de los actos del Consejo de la Judicatura Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye un derecho del funcionario correspondiente (magistrados de circuito o jueces de distrito), para impugnar las resoluciones administrativas que al efecto emita el Pleno del Consejo. Es el derecho de recurrir por parte del servidor público y que es emanación conjunta del derecho de petición que consagra nuestra Constitución, así como con la garantía de defensa trasladada al plano administrativo.

El recurso de revisión administrativa de que se trata es un medio de impugnación previsto en la Constitución General de la República, contra actos del

Consejo de la Judicatura Federal, consistentes en el nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito.¹¹⁵

Dicho medio de impugnación debe fincarse atendiendo a premisas formales, como son que se halla previsto expresamente en la Constitución Federal y se reglamenta en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Ley Orgánica reproduce los supuestos de procedencia y precisa quienes son las personas con legitimación para interponerlo; el plazo pertinente para ello, y asimismo, a que la finalidad de todo recurso como el de revisión administrativa, es preservar el respecto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el funcionario afectado por un acto privativo de los enunciados, tiene la oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan, así como de alegar.

Asimismo, el recurso de revisión administrativa, tiene la finalidad de asegurar que una resolución del Consejo de la Judicatura Federal que afecte a los magistrados de circuito y jueces de distrito, en cuanto a su designación, adscripción y remoción, por su trascendencia e importancia, en tanto que son los titulares de los órganos judiciales competentes para administrar justicia, pueden ser examinados por el máximo órgano jurisdiccional y Constitucional de la República, a fin de establecer su legalidad o ilegalidad; de modo que una resolución que tenga cualquiera de aquéllas materias o participe de esa naturaleza, podrá ser examinada, en última instancia, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con lo cual ésta cumple a la vez con su función de velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, en términos del artículo 11 de su Ley Orgánica.

En cuanto a su clasificación tenemos que es un recurso que se hace valer ante el Máximo Tribunal de Justicia, es decir, ante una autoridad diferente de donde emana

¹¹⁵ Art. 100 Constitucional.

el acto administrativo que se recurra.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia exclusiva para conocer de las revisiones administrativas que se promuevan contra el Consejo de la Judicatura, lo cual tiene sus pros y sus contras, toda vez que la Suprema Corte de Justicia corre el riesgo de que se convierta en un Tribunal demasiado poderoso respecto de la revisión de los actos del Consejo en materia de nombramientos, adscripciones y remociones; empero, es elogiable que la Corte conozca de estos recursos para que cumpla su función en esta materia, consistente en velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y, además, la finalidad fundamental del recurso que nos ocupa es otorgar la seguridad al Juez o Magistrado recurrentes, que la decisión que lo afecta será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del poder Judicial Federal.

4.2. PROCEDENCIA.

La calificación de procedencia del recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 100 párrafo octavo, corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia, competencia que deriva de lo dispuesto en el artículo 11, fracción IX, de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación al haber reconocido el Legislador federal secundario que la Suprema Corte de Justicia tiene facultad para aplicar e interpretar los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución federal, que son los que establecen los organismos y la integración del Poder Judicial de la Federación.

Para la procedencia del recurso de revisión administrativa, debe examinarse, en primer lugar, si el recurso fue integrado en tiempo. El artículo 124 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece, que el recurso de revisión administrativa deberá presentarse "dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hubiera surtido sus efectos la notificación de la resolución que haya de combatirse.

Asimismo, como requisito de formalidad el artículo 72 del propio ordenamiento,

manda que las resoluciones del Pleno y de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, constarán en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos y notificarse personalmente a las partes interesadas, a la brevedad posible, siguiéndose al respecto las normas aplicables en materia de notificaciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la referida Legislación Orgánica.

Por otra parte, debe considerarse que quien interpone el recurso se encuentra legitimado para ello. Al respecto, debe señalarse que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los medios de defensa, por regla general, se encuentran previstos respecto de las personas que sean afectadas en sus intereses jurídicos, por algún acto de autoridad.

4.2.1. Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 100, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "...Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieren a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley Orgánica respectiva...". Esta disposición tuvo su origen en la disposición que introdujo el Senado de la República a la iniciativa presentada ante esa Cámara Legislativa por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1994. En efecto, la designación adscripción y remoción de los titulares de los órganos jurisdiccionales son tan relevantes para el servicio público de administración de justicia, que el Senado consideró, al modificar la iniciativa del Presidente de la República, que tales decisiones y no otras deberían quedar sujetas a la revisión legal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y alteró por ello la propuesta de que todas las decisiones del Consejo en el ámbito de su competencia serían definitivas e inatacables. La adscripción, la designación y la remoción de jueces de distrito y magistrados de circuito

pueden ser revisadas por la suprema corte de justicia de la nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a la ley de la materia, es decir, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.2.2. Decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal susceptibles de ser recurridas.

Los citados artículos 100 constitucional y 122 de la Ley Orgánica, expresamente señalan cuáles son las decisiones del Pleno del Consejo que pueden ser impugnadas, como son las relativas a nombramientos, adscripciones, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, por lo que todas las demás decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.

El recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal relativas a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito se estableció a fin de respetar la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan y como se dijo con anterioridad, otorgar la seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a Derecho por el órgano máximo del Poder Judicial Federal.

Las resoluciones susceptibles de ser impugnadas a través del recurso de revisión administrativa que nos ocupa, se analizarán por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, completa y minuciosamente, tanto las que se refieren al procedimiento que se hubiese llevado a cabo como las relativas a los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución combatida, y determinar, de esta manera, si se cumplieron los requisitos exigidos por la Ley, sean de fondo o de forma.

4.2.3. Imposición de sanciones por responsabilidad administrativa.

El Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo impone las sanciones como consecuencia de las faltas oficiales que cometieren los servidores públicos que prestan sus servicios en la administración de justicia federal.

Para que el Consejo de la Judicatura Federal pueda declarar fundada una queja administrativa o denuncia, se requiere que concurran los siguientes requisitos:

a). Que sea promovida en contra de un funcionario del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de los que pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

b).- Que se atribuya una conducta de la previstas en los numerales 101 Constitucional; 130 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y,

c).- Que la actitud irregular del servidor público haya quedado fehacientemente demostrada.

La falta de requisito indicado en el inciso a), provoca, por si, que se declare improcedente la queja.

En cambio, si es una conducta irregular la que se le imputa al servidor, pero la misma no quedó debidamente acreditada, entonces la queja deberá declararse infundada, por no haberse aportado el apoyo probatorio que demuestre la existencia del proceder irregular atribuido.

También esta previsto imponer multa al promovente de la denuncia o queja administrativa cuando lo haga sin razón manchando el nombre del funcionario judicial.

¹¹⁶

En el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establecen las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el título octavo de dicha Ley Orgánica y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sanciones que consisten en: I.- Apercibimiento privado o público;

¹¹⁶ Art. 139 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II.- Amonestación privada o pública; III.- Sanción económica; IV.- Suspensión; V.- Destitución del puesto; y VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La sanción aplicable se considerará de acuerdo con la falta que se haya cometido, ya que ésta puede ser grave o leve según lo dispuesto en el artículo 136 de la mencionada Legislación Orgánica.

Las faltas serán consideradas graves cuando se trate de omisiones o incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo 47 de la invocada Ley Federal de Responsabilidades y que consisten en abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte; abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el Servidor Público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión; XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su

función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII; XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier Servidor Público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Asimismo, se consideran como faltas graves las contenidas en las fracciones I a VI del artículo 131 de la multicitada Ley Orgánica y que son muy específicas para la función jurisdiccional. Supuestos que se transcriben a continuación: I.- Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder; II.- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; III.- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; IV.- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente le correspondan en los procedimientos; V.- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cuál se encuentren impedidos; VI.- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.

4.3. PROCEDIMIENTO Y ALCANCE.

El procedimiento que se establece para el régimen disciplinario de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, previsto por la Ley Orgánica respectiva en su título Octavo, es ágil y sencillo y con las características propias del procedimiento administrativo.

Sabemos que la responsabilidad administrativa es la que se sanciona en la Ley Orgánica, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y política que entrañe la acusación.

El derecho disciplinario en nuestro país no es de los más desarrollados, y por ello, ante el cambio y evolución de las instituciones y de las figuras jurídicas, es que se le está dando la verdadera importancia que este derecho tiene para el correcto, legal, honesto y eficaz desempeño de los servidores públicos.

En esencia el procedimiento administrativo que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es un procedimiento ágil y sencillo, sin mayores complicaciones ni trámites innecesarios, a fin de que el Consejo de la Judicatura Federal, cumpla con una de sus tareas principales cuidar de la disciplina que deben observar los servidores públicos del Poder Judicial Federal.

Gabino Fraga en su obra clásica de Derecho Administrativo dice que "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo."

Andrés Serra Rojas, por su parte, afirma que "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."

Sin embargo hay que distinguir que existe una diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo.

En el presente caso, se establece en la legislación orgánica correspondiente un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, pero que nótese no se trata de un proceso administrativo.

El Estado tiene tres funciones o actividades que le permiten cumplir con sus cometidos, estas funciones la legislativa, la judicial y la administrativa, forzosamente debe seguir el cauce legal obligatorio para su realización.¹¹⁷

El proceso administrativo es el que se desarrolla en la práctica judicial, entendido como el procedimiento que se debe seguir ante los tribunales para resolver

¹¹⁷ Nava Negrete, Alfonso. Op. cit., p. 2558.

un conflicto intersubjetivo de intereses, un litigio.

El procedimiento administrativo que en materia de responsabilidad establece la Ley Orgánica que nos ocupa, es el mejor vehículo para la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la carta magna, pues en él antes de pronunciarse la autoridad, examina los hechos y los elementos que existan de prueba para emitir la resolución que corresponda.

Desde luego que el procedimiento administrativo del que se trata es el que se sigue para el recurso de revisión administrativa, el cual se establece "con el propósito de garantizar la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto respecto de los servidores antes mencionados, se da la posibilidad de impugnar tales resoluciones mediante el recurso de revisión administrativa."¹¹⁸

En efecto, se establece el recurso de revisión en contra de las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal en materia de nombramiento, adscripción y remoción de magistrado de distrito y jueces de distrito para, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un procedimiento ágil y sencillo, lo que pone de relieve la facultad jurisdiccional exclusiva de los órganos que imparten justicia y no de aquellos que tienen funciones preponderantemente administrativas.

Dicho recurso de revisión administrativa se encuentra contemplado en el capítulo III del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos del 122 al 127.

Este recurso tiene por objeto pedir el examen de las actuaciones del Consejo de la Judicatura Federal en esta materia, invocando la alzada Pleno de la Suprema Corte, quien sin mayor trámite, conociendo el escrito de revisión y los datos del expediente en cuestión, turnará el caso a un ministro para que se elabore la ponencia y con base en ella resolverá de plano.

Asimismo, se delimita con exactitud los efectos de esas resoluciones de la

¹¹⁸ Iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores, para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. p.

Suprema Corte de Justicia, que en todo caso declararán solamente la nulidad del acto impugnado, hará que el órgano revisado, que es el Consejo de la Judicatura Federal, provea una nueva resolución sobre la materia. La legislación orgánica tiene buen cuidado en disponer que dicha nulidad no ha de producir la invalidez de las actuaciones judiciales, ni tampoco que se interrumpan durante el trámite de la revisión, los efectos de la resolución impugnada.

4.3.1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como autoridad revisora.

En el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radica la atribución jurisdiccional de revisar los actos administrativos del Consejo en materia de nombramientos, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, ello en virtud de que la naturaleza jurídica del consejo de la judicatura es de órgano auxiliar subordinado, pues precisamente se crea con el fin de liberar al Pleno de la Corte de la carga administrativa que le imponían las tareas de organización, que no siendo propiamente una labor de impartición de justicia, absorbía una gran parte del tiempo de la Corte. De esta manera se establece un recurso que se traduce en la existencia de la aprobación final o visto bueno en las decisiones del consejo de la judicatura en materias tan relevantes como lo es el nombramiento, adscripción, remoción o destitución de magistrados de circuito y jueces de distrito, a fin de garantizar la independencia y libertad de que deben gozar dichos servidores judiciales para llevar a cabo misión tan delicada de impartir justicia.

El Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer del recurso de revisión administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, fracciones VIII y IX y 122, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que al efecto disponen: "Art. 100.- (párrafo octavo) Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que han sido adoptadas conforme a las reglas que

establezca la ley orgánica respectiva..."

"Art. 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"VIII.- Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"IX.- Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de los dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica."

"Art. 122.- Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa..."

4.3.2. Materia del recurso revisión.

Recordemos que en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el cinco de diciembre de 1994, no se contemplaba la posibilidad de que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, pudieran ser impugnables. Sin embargo, el Senado de la República modificó dicha iniciativa con el fin de que pudieran ser recurridas las decisiones del Consejo únicamente en tratándose de designación, adscripción y remoción de Jueces de Distrito y Magistrado de Circuito, por la trascendencia que tienen estas decisiones para el servicio público de administración de justicia, pues de esta manera se fortalece la autonomía,

independencia y calidad de la justicia federal.

Por lo que hace a la designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, las decisiones que sobre los nombramientos respectivos expida el Consejo de la Judicatura Federal, pueden ser impugnables, ya que el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece en su fracción I, la procedencia del recurso administrativo: " I. Tratándose de nombramiento o adscripción con motivo de un examen de oposición por cualquiera de las personas que hubiera participado en él."

Es decir, que aquella persona que considere que el Consejo de la Judicatura no expidió algún nombramiento acatando los principios de "excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia", y que con tal acto se lesionó su esfera jurídica de derechos, tiene interés legítimo para promover el recurso de revisión administrativa, siempre y cuando tenga participación directa en el proceso de elección de que se trate.

Por su parte dispone la fracción "II.- Tratándose de resoluciones de remoción, por el juez o magistrado afectado por la misma..."

En sentido tenemos que "La remoción es la acción o efecto de remover, deponer o apartar a uno de su empleo o encargo".¹¹⁹

El artículo 97 Constitucional dispone que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito "...sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley..."

Así las cosas, debemos entender que los supuestos de remoción se consignan en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que han sido transcritos con anterioridad.

Ahora bien, en cuanto a la adscripción entendida como la facultad que tiene el Consejo de la Judicatura para después de haber hecho la designación correspondiente

¹¹⁹ Ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la revisión administrativa 8/96, de fecha 4 de febrero de 1997.

al cargo de juez de distrito o magistrado de circuito, se asigne el lugar de residencia en el que deberán ejercer su jurisdicción.

Las decisiones de esta naturaleza el legislador las consideró necesarias de ser recurribles, pues como se ha dicho tienen especial importancia para fortalecer la carrera judicial, independencia y autonomía de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, y se recoge esta postura en la legislación orgánica que hemos venido mencionando, al disponer que el recurso de revisión administrativa procede en tratándose de las resoluciones de cambio de adscripción, por el funcionario judicial que hubiera solicitado el cambio de adscripción y se le hubiera negado." ¹²⁰

Este supuesto normativo tiene íntima relación con el artículo 119 de la citada Ley Orgánica que señala como requisitos para aquellos casos en que existan varias plazas para magistrados de circuito o jueces de distritos y se trate de la primera adscripción, los siguientes: "I.- La calificación obtenida en el concurso de oposición;

II. Los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura;

III.- La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional;

IV.- En su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación, y

V.- El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

En tanto el artículo 120, dispone lo siguiente para el caso de cambio de adscripción de magistrados y jueces federales: I.- Los cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura.

II.- La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación;

III.- El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente."

¹²⁰ Artículo 123 , fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

IV.- Los resultados de las visitas de inspección, y

V.- La disciplina y desarrollo profesional.”

La adscripción tiene relevancia en la reforma constitucional en materia judicial del invierno del noventa y cuatro, por considerarla como un medio para fortalecer la autonomía, independencia y calidad de la justicia federal, haciendo que todas las designaciones de lugar de residencia, se hagan respetando las disposiciones antes transcritas, logrando con ello su transparencia.

4.3.3. Resolución.

La ley orgánica de la materia no nos señala específicamente cuáles son los requisitos que debe contener la resolución administrativa que emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sin embargo sería contradictorio siquiera dudar de la legalidad que revisten las ejecutorias dictadas por el máximo órgano de justicia en nuestro país.

Por lo que, atendiendo a los principios de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, las resoluciones que se refieran a impugnaciones designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados federales, deberán ser dictadas por autoridad competente, debidamente fundadas y motivadas.¹²¹ En ella se tendrá que hacerse mención de todas las causas de ilegalidad que manifieste el recurrente, mediante un severo análisis y valorar debidamente todos los medios de prueba que hayan sido admitidos y pronunciarse con todo apego a la litis planteada, sin omitir ninguna situación.

La competencia se la da a la Suprema Corte el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, fracciones VIII y IX y 122, primer párrafo, de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, que disponen: “Art. 100.-...(párrafo octavo) Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.

¹²¹ Art. 16 Constitucional.

salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva..."

"Art. 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

VIII.- Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"IX.- Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto (sic) en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica."

"Art. 122.- Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa."

El recurso que nos ocupa se decidirá en única y máxima instancia ya que en contra de la determinación de la Corte no procede recurso alguno.

Si se declara nulo el acto administrativo emanado del Consejo de la Judicatura, porque se advirtiera que no fue dictado con estricto apego a los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo, esta declaración de nulidad puede referirse tanto a la forma como al fondo del acto administrativo correspondiente.

Este aserto se obtiene del criterio se encuentra sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial XXI/96,

publicada en la página 468, Tomo II, mayo de 1996, del Semanario Judicial de la Federación, que se transcribe a continuación: "REVISION ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11 fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal relativas a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo pueden cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y 2) la seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma."

En el caso de que el nuevo acto que se pronuncie por parte del Consejo en cumplimiento de la resolución que declaró nulo el acto, perjudique nuevamente la esfera jurídica del interesado (Magistrado de Circuito o Juez de Distrito), éste desde luego que podrá recurrir tal decisión, por haberse declarado la nulidad del anterior.

Lo verdaderamente toral de esta tesis es que sienta un precedente muy

importante para que el Pleno de la Suprema Corte pueda no sólo conocer sobre los vicios de formalidad en el procedimiento sino también la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa, así como sobre el juicio o valoración específica que forma o debe hacer la autoridad al apreciar el motivo situación de hecho, concreta, a fin de adecuarla a la ley que estima aplicable, todo lo cual deriva de la obligación que tienen toda autoridad de fundar y motivar sus actos, conforme lo ordenado el artículo 16 constitucional.

Cabe resaltar que el acto que se impugne de ilegal será netamente administrativo tanto formal como materialmente, ya que proviene del Consejo de la judicatura federal, que tiene por función primordial la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con sus matices, del Tribunal Electoral, y, porque se ocupa de regular el aspecto administrativo de los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

4.4. PROBLEMATICA DEL RECURSO DE REVISION ADMINISTRATIVA.

Antes de entrar a este tema sería pertinente recalcar que el recurso de revisión administrativa que establece la Ley Orgánica del Poder a que se ha hecho referencia, aun y cuando se encuentra contemplado como recurso administrativo por regularlo una legislación de esta naturaleza, es decir administrativa, tenemos que considerar que en estricto sentido es un recurso netamente jurisdiccional, esto se entendera mejor con la transcripción que sobre este tema se extrajo de la diversa ejecutoria dictada en el recurso de reclamación en la revisión administrativa 1/97, emitida por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de febrero del año en curso, que dice: "En efecto, en términos generales, el Estado, para cumplir con sus atribuciones, realiza tres funciones: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. La teoría de las funciones del Estado deriva de la teoría de la división de poderes en legilstivo, ejecutivo y judicial, de ahí que, teóricamente, al poder legislativo debe corresponder

exclusivamente la función legislativa, al ejecutivo la administrativa y al judicial la jurisdiccional. Sin embargo, la legislación positiva no ha sostenido la correspondencia de la teoría y ha atribuido a un mismo poder funciones de naturaleza diferentes, de ahí la necesidad clasificar a las funciones del Estado desde dos puntos de vista diferentes: según el órgano que la realiza y según la naturaleza intrínseca de la función. Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánica, las funciones son formalmente legislativas, administrativa o judiciales, según que estén atribuidas al poder legislativo, ejecutivo o judicial. Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función; es decir, adoptando un criterio material u objetivo, independientemente del órgano que la realiza, la función (sic) será legislativa cuando se crea, modifica o extingue una situación jurídica general, y el acto en el que se concreta y exterioriza, la ley, tiene como características el ser abstracta, impersonal, permanente y obligatoria. Será función administrativa la que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales. Finalmente, la función jurisdiccional se caracteriza por su motivo y por su fin, su motivo es un conflicto del derecho y su fin es decidir o resolver ese conflicto del derecho y su fin es decidir o resolver ese conflicto para hacer respetar el derecho y darle estabilidad. Por lo tanto, atendiendo a la función que realiza el Estado a través del recurso de revisión administrativa, se puede concluir que es un asunto jurisdiccional, formalmente, porque su conocimiento corresponde a un órgano jurisdiccional como es el Pleno de la Suprema Corte y, materialmente, porque tiene como motivo un conflicto de derecho y como fin la decisión o resolución de ese conflicto para hacer respetar el derecho y darle estabilidad. Y la resolución emitida por el propio Pleno de nuestro Más Alto Tribunal en el recurso de revisión administrativa 2-96, en sesión de dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de nueve votos, que en su parte conducente textualmente dice: " (.....) En efecto tanto la jurisdicción como el acto jurisdiccional deben determinarse en sentido material, es decir, por la naturaleza de la función y no de la calificación jurídica que resulte del texto de la ley, pues ha de tenerse presente que el legislador no es jurista. Por tanto, aun cuando la ley designe al recurso de revisión de las resoluciones del Consejo de la Judicatura como de "revisión administrativa", ello por se no otorga al mismo dicha naturaleza, la

que como se ha mencionado no comparte en sentido material las características de un recurso administrativo ya que el Pleno de la Suprema Corte no se instituye en relación al Consejo de la Judicatura Federal, como su superior jerárquico ni mucho menos como un órgano creado especialmente para conocer del recurso, sin que su función deriva de las atribuciones que como órgano jurisdiccional por antonomasia le confiere la Constitución General de la República, sobre todo si se tiene presente que su resolución determina la validez o nulidad del acto impugnado”.

4.4.1. Legislación anterior.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no establecía el procedimiento que se debía cumplir para el trámite y resolución de asuntos como el que ocupa nuestra atención; es decir en materia de responsabilidad administrativa, empero, esto fue superado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al remitir su acuerdo número 7/89, del cinco de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, en el que fincaron a ese respecto las reglas pertinentes.

En la parte considerativa concerniente al aludido acuerdo dice:

“CONSIDERANDO: PRIMERO.- El artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicha ley, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

SEGUNDO. El citado artículo 47 se refiere a las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser reservadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan y que se encuentran previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

TERCERO...

CUARTO.....

QUINTO.- Para determinar cuál debe ser el órgano competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial y, en su caso, para imponer las sanciones correspondientes, debe atender a la gravedad de la falta; a la naturaleza de la sanción: a la organización jerárquica y a las facultades para expedir los nombramientos de los servidores públicos."

SEXTO. El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, establece:

Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del Puesto;
- V.- Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

La anterior Suprema Corte tenía un sistema que creo debería establecerse en la legislación orgánica que he venido citando. Este sistema consistía en que con los escritos que se hacía valer alguna inconformidad por supuestas irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o un juez de distrito, se integraba un expediente al que se le denominaba "varios", y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaba, a través de un acuerdo, girar oficio al servidor público o servidores públicos en contra de quienes se promovía la inconformidad para que

indicaran el estado en que encontraba el expediente a que se refería el escrito correspondiente y manifestaran lo que estimaran conveniente con respecto a éste. Una vez rendido el informe de la autoridad, el mencionado Presidente ordenaba turnar el expediente al Ministro Inspector de la plaza en donde se encontraba adscrito el funcionario responsable, para que emitiera un dictamen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de si había lugar o no a formarse queja administrativa". En caso de que se considerara que no había lugar de formar ésta, se emitía el dictamen en ese sentido y se ordenaba archivar el expediente, pero si el Ministro Inspector producía su dictamen en el sentido de que se formara queja administrativa, el Pleno de la Corte, atendiendo a la seriedad de la instancia y a la gravedad de la falta atribuida, resolvía si eran de investigarse los hechos, debiendo, en este evento, respetarse la garantía de audiencia del afectado. De la investigación que se obtenía se emitía dictamen que se sometía a consideración del Pleno, el que, si estimaba que no se acreditaba la responsabilidad, ordenaba el archivo del expediente, y si resolvía que se comprobaba la responsabilidad, imponía, en su caso las sanciones procedentes.

4.4.2. Legislación vigente.

Cada día la sociedad demanda un mejor servicio público de administración de justicia, ante este reclamo popular es que se reforma la estructura y organización del Poder Judicial de la Federación, surgiendo con ello la nueva legislación orgánica de este Poder.

Por tal motivo, entre otras reformas de gran trascendencia es la que se establece en materia de responsabilidad. Como se ha dicho el título VIII de la legislación orgánica en comento es el reglamentario del Título IV de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público de administración de justicia del Poder Judicial de la Federación, el procedimiento que debe seguirse para fincar responsabilidad, las sanciones aplicables y las autoridades competentes. Este sistema de responsabilidades tiene como único objetivo salvaguardar los

principios que deben informar el ejercicio de la función jurisdiccional.

Cabe señalar que en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial se diseñó un marco normativo propio de responsabilidades en el que se precisan debidamente los distintos niveles de aplicación, a saber: el de los ministros y miembros del Consejo de la Judicatura, el de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y de los restantes servidores públicos, tanto de la Suprema Corte de Justicia, como del Poder Judicial Federal. De esta manera el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será el órgano competente para sancionar las faltas graves de sus servidores y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas. En tanto que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente para investigar y sancionar las faltas administrativas de magistrados, jueces y demás personal de órganos jurisdiccionales y unidades administrativas del propio Consejo.

Con este régimen de responsabilidades se garantiza que con prontitud y eficiencia se atiendan las quejas de los ciudadanos y desde luego se fortalece el Estado de derecho en el que aspiramos a vivir.

4.4.3. Garantía de audiencia del recurso de revisión administrativa.

La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de nuestra Carta Magna, entendida como el "acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa", ¹²² se encuentra reglamentada en el artículo 134, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone: " I. Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignoren, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar..."

¹²² Barquín Álvarez, Manuel. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa, 1992, p. 264.

Sin embargo esta garantía de audiencia es limitada, puesto que la Ley Orgánica de la materia a pesar de que establece que el servidor público implicado rinda un informe y ofrezca las pruebas que estime necesarias¹²³, en criterio del maestro Burgoa para que exista una verdadera garantía de audiencia es indispensable que un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, debe consignar dos oportunidades procesales, la defensa en sentido lato y la probatoria en sentido estricto.¹²⁴ En este sentido se dice que la garantía de audiencia es limitada en el procedimiento de responsabilidad que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que en materia de pruebas carece de los elementos esenciales, tales como la audiencia o dilación probatorias, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas, máxime que no es expresa dicha Ley Orgánica en cuanto a su supletoriedad.

4.4.3.1. Necesidad de incluir a otros servidores públicos del Poder Judicial Federal.

Estimamos la necesidad de que se amplie la hipótesis contenida en el artículo 100 Constitucional y su correlativo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que además de que las decisiones del Consejo sean atacables en el caso de nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, también se incluyan aquellas decisiones que afecten directamente el interés jurídico de los demás servidores públicos de dicho Poder, o sea, Secretarios de Tribunal Colegiado, de Tribunal Unitario y de Juzgados de Distrito, así como de los demás servidores judiciales que prestan sus servicios en la administración de justicia.

Ello, en virtud de que en el caso de que algún otro servidor judicial distinto a juez o magistrado, también puede ser objeto de violación de garantías en materia de responsabilidad administrativa por parte del Consejo de la Judicatura Federal. Esto se

¹²³ Art. 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹²⁴ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. p. 557

dice porque habrá que tomarse en consideración que pueden presentarse casos en los que dichos servidores judiciales no se encuentren satisfechos con la resolución administrativa que al efecto emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sobre todo si tomamos en cuenta que la legislación orgánica tiene muchas lagunas, por lo que se considera que en nada perjudica la ampliación de los supuestos normativos en cita, para que esas situaciones sean revisadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, máxime que dichos servidores judiciales no cuentan con recurso legal alguno.

Cabe señalar que se puede presentar el caso de inhabilitación o destitución de un secretario judicial que en funciones de Juez o Magistrado incurra en alguna falta administrativa por lo que en tal situación también debe el legislador de adicionar los artículos en comento para que puedan interponer el recurso de revisión administrativa que se establece en la Ley Orgánica ya mencionada.

Ahora bien, no se justifica que en contra de las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de responsabilidad, no existan los medios de defensa correspondientes. Por ejemplo, si en un procedimiento de responsabilidad administrativa se sanciona a un servidor público, ya sea con un apercibimiento privado o publico, o incluso con la suspensión en el cargo, éste no tiene ninguna oportunidad de defensa y se tiene que someter a tal decisión, aun cuando en su criterio existan los elementos suficientes para desestimarla; por lo tanto, opino que deben crearse los medios de defensa conducentes al interior del propio órgano administrativo, o sea, el Consejo de la Judicatura Federal. A manera de guisa me permito destacar el acuerdo general número 8/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se establecen los términos y lineamientos para la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este acuerdo se otorga como medio de defensa el recurso de reconsideración administrativa, puesto que se le da competencia a la Contratoría General del propio Consejo, a fin de que se constituya en organo instructor y sancionador de las faltas administrativas en que pudieran incurrir los servidores públicos del Poder Judicial Federal, cuando no rindan su declaración patrimonial conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, excluyendo a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a

los Jueces y Magistrados, pues en este caso sera el Pleno del propio Consejo el que instruya y resuelva lo procedente; en contra de la resolución que emita la Contraloría, procede recurso de inconformidad para que sea el Pleno del Consejo el que decida en última instancia si confirma o revoca tal determinación.

Por ello, consideramos que en el procedimiento de responsabilidad administrativa puede el Consejo de la Judicatura Federal establecer que sea la Comisión de Disciplina la que se encargue de instruirlos y resolverlos, estableciendo el recurso de reconsideración administrativa en contra de la resolución correspondiente y que lo resuelva el Pleno del propio Consejo, de esta manera se establecería un sistema de responsabilidades al interior del Poder Judicial de la Federación mucho más justo.

CONCLUSIONES.

I.- Los recursos administrativos son de vital importancia para el ejercicio profesional del abogado y sin embargo es un campo de estudio no muy explorado, sobre todo y en este sentido retomo la idea de Guillermo Manautou, que nos dice que se pierden muchos asuntos por no saber y conocer su mecánica.

II. Con la reforma judicial del invierno del noventa y cuatro, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, a fin de mejorar la impartición de justicia federal y siguiendo sobre todo el modelo español.

III. Se fortalece en el Poder Judicial de la Federación la función disciplinaria, a efecto de que sea el Consejo de la Judicatura Federal, quien investigue y sancione las conductas irregulares cometidas por los jueces y magistrados.

IV. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como las causas que generan la misma y las sanciones aplicables, complementariamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Por ser la responsabilidad administrativa un tema novedoso en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ésta carece de una debida reglamentación, por lo que es necesario que conforme a la experiencia se modifique.

VI.- Resulta indispensable que se legisle respecto de la ley adjetiva que supletoriamente debe aplicarse a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior debido a que existen dudas si se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales, en este sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como ya lo expliqué en el capítulo IV, inciso 3.2.3.1), que estableció que es aplicable supletoriamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código

Federal de Procedimientos Penales, basándose para ello a la interpretación, en mi concepto no tan acertada, del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que deberá aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en todos aquellos casos que no se prevengan en dicha ley federal; pero esta disposición es un resabio de la antigua Ley Federal de Responsabilidades en cita, que establecía delitos, por ello se adoptó esa norma.

VII.-Se considera que la hipótesis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece la revisión administrativa debe ampliarse a otros casos en los que se vean afectados los derechos tanto de los jueces y magistrados federales como de los demás servidores públicos.

VIII. Se deben establecer recursos administrativos, como medios de defensa, en materia de responsabilidad administrativa, al interior del Consejo de la Judicatura Federal, los cuales deberán ser resueltos por el Pleno del propio órgano colegiado.

IX.- Es necesario dejar asentado que el Consejo de la Judicatura Federal, es una institución innovadora en nuestro derecho constitucional administrativo, y que por tal motivo conforme se desarrollen las cosas, serán más conocidos los resultados favorables que está teniendo dicho órgano administrativo, sobre todo en materia disciplinaria, ya que gracias a este nuevo marco legal que se establece en la Constitución y su Ley Reglamentaria, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se evita la corrupción y el retraso en la administración de justicia, pues la mayoría de quejas administrativas se promueven por dilación en el dictado de sentencias; asimismo, con la creación del Consejo de la Judicatura Federa se esta profesionalizando la carrera judicial, pues ahora se seleccionan a los mejores elementos para que ocupen las plazas de jueces de distrito, así como a los mejores de éstos para que asciendan a magistrados de circuito, lo que redundará en beneficio de la administración de justicia federal.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, 2a. edición, 1993.
- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. México: Editorial Porrúa, 12a. edición 1995.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. México: Editorial Porrúa, 32a. edición, 1995.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México: Editorial Porrúa, 27a. edición, 1995.
- Caballero Ortiz, Jesús. *El Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela, en Coloquio Internacional Sobre el Consejo de la Judicatura*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- Cabanellas, G. *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta S.RL.
- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. *Justicia Administrativa*. México: Trillas, 1988.
- Consejo de la Judicatura Federal. Información básica*. Febrero de 1995-Mayo de 1996. México: Themis, 1996.
- Couture J., Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1976.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*. México: Editorial Porrúa, 1994.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. 1er Curso*. México: Limusa, 5a. edición, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Limusa, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México: Limusa, 4a. edición, 1995.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México: Limusa, 1996.

- Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: 4 tomos, 8a. edición, 1995.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México: 34a. edición, 1996.
- González Pérez, Jesus. *El Procedimiento Administrativo Federal*. (Ley de 14 de julio de 199). México: Editorial Porrúa, 1a. edición, 1995.
- González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. México: Editorial Porrúa, 1995.
- Justicia y Sociedad, *El Consejo General del Poder Judicial en España*, Andrés de Oliva Santos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Luna Arroyo, Antonio y Alcerreaga G., Luis. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*: Editorial Porrúa, S.A., 1982.
- Margáint Manautou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. México: Editorial Porrúa, 3a. edición, 1995.
- Margáint Manautou, Emilio. *Intruducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 12a. edición, 1996.
- Melgar Adalid, Mario. "La reforma judicial mexicana, notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal," en *Coloquio Internacional Sobre el Consejo de la Judicatura*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- Melgar-Adalid, Mario. *Reformas al Poder Judicial*. México: UNAM, 1995.
- Méndez Silva, Ricardo. "Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal," en *Coloquio Internacional Sobre el Consejo de la Judicatura*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 29a. edición, 1995.

FUENTES HEMEROGRAFICAS.

- "Iniciativa del Presidente de la República para las reformas constitucionales del Poder Judicial. "Suplemento de Consulta Quórum". Instituto de Investigaciones Legislativas. 2a. Epoca, Año IV. No. 32 Enero-Febrero 95.
- Fix-Zamudio, Héctor. "Organismos de gobierno y de administración de los tribunales." *Quórum*. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2a. Epoca, Año IV. No. 32 Enero-Febrero 95.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (Dictamen de segunda lectura)". *Diario de los debates*. Num. 16. 25 de abril de 1995.
- Melgar Adalid, Mario. "El Consejo de la Judicatura Federal". *Quórum*. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2a. Epoca, Año IV. No. 32 Enero-Febrero 95.

FUENTES LEGISLATIVAS.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación," en *Normas Fundamentales*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 1996.
- Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. México: Editorial Porrúa, 1996.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*. México: Edit. Porrúa, 1996.
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*. México: Ediciones Andrade, 1996, p. 456.
- Código Federal de Procedimientos Penales*. México: Editorial Porrúa, 51a edición,

1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa, 114a. edición, 1996.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.