

640

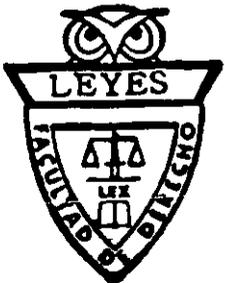


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA EN EL CONSEJO DE
LA JUDICATURA FEDERAL. UNA PROPUESTA
PARA SU FORTALECIMIENTO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAÚL MUÑOZ MORALES



MÉXICO, D. F.

291690

2001.



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 esta 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de Febrero del 2001

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, MUÑOZ MORALES RAUL con número de cuenta 7265951-7, ha elaborado la tesis denominada "LA FUNCION DE VIGILANCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. UNA PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO ", bajo la asesoría del Lic. Fernando Flores Trejo la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98. de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

**A Sara Bertha y a mis hijos:
Ariel, Carlos Mauricio, Adrian Valentín y Sara Lorena.
Amores de cultivo.**

**Al entrañable amigo de siempre,
Héctor Arturo Mercado López,
infatigable luchador por la justicia y la vida digna.**

ÍNDICE

CAPÍTULO I. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	Pág. 1
1.1 Su papel en el ejercicio del poder	Pág. 1
1.2 Funciones jurisdiccionales	Pág. 7
1.2.1 Marco general	Pág. 7
1.2.2 Las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia	Pág. 11
1.2.3 Las atribuciones jurisdiccionales de las Salas de la Suprema Corte de Justicia	Pág. 14
1.2.4 Las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral	Pág. 16
1.2.5 Las atribuciones jurisdiccionales de los Tribunales Colegiados de Circuito	Pág. 18
1.2.6 Las atribuciones jurisdiccionales de los Tribunales Unitarios de Circuito	Pág. 20
1.2.7 Las atribuciones jurisdiccionales de los Juzgados de Distrito	Pág. 21
1.2.8 El Jurado Federal de Ciudadanos	Pág. 21
1.3 Funciones no jurisdiccionales	Pág. 22
1.3.1 Una definición de las funciones no jurisdiccionales	Pág. 22

1.3.2 Las atribuciones no jurisdiccionales	Pág. 23
CAPÍTULO II. LA ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DERIVADA DE LAS REFORMAS DE 1994-1996 Y 1999	Pág. 28
2.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación: su nueva Integración, funciones y atribuciones	Pág. 28
2.2 La creación del Consejo de la Judicatura Federal y la situación de los órganos jurisdiccionales federales (Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito)	Pág. 32
2.3 La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 y la reforma constitucional de 1999	Pág. 35
2.4 Integración del Consejo de la Judicatura Federal	Pág. 41
2.5 Funciones	Pág. 42
2.5.1 Administración	Pág. 45
2.5.2 Vigilancia	Pág. 46
2.5.3 Disciplina	Pág. 47
2.5.4 Carrera judicial	Pág. 48
2.6 Órganos Colegiados, Secretariado Ejecutivo, Órganos Administrativos y Auxiliares	Pág. 49
2.6.1 Las Comisiones	Pág. 50

2.6.2 El Secretariado Ejecutivo	Pág. 50
2.6.3 De los Órganos Auxiliares	Pág. 51
CAPÍTULO III. UN BALANCE DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL 1995 - 2000	Pág. 53
3.1 Administración	Pág. 53
3.1.1 Marco general	Pág. 53
3.1.2 Los cambios en la década de los 90	Pág. 59
3.1.3 Eficiencia presupuestal jurisdiccional	Pág. 64
3.1.4 El costo presupuestal de la impartición de justicia	Pág. 68
3.2 Vigilancia y disciplina	Pág. 72
3.2.1 Marco normativo	Pág. 72
3.2.2 Comportamiento de las quejas administrativas	Pág. 78
3.2.3 Visitas de Inspección	Pág. 81
3.2.4 Control administrativo	Pág. 82
3.3 Carrera judicial	Pág. 84
3.4 Creación de órganos jurisdiccionales	Pág. 87
3.5 Normatividad	Pág. 88
CAPÍTULO IV. UNA PROPUESTA PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	Pág. 93
4.1 La vigilancia en los poderes judiciales: un panorama	Pág. 93

4.1.1 Los modelos de Francia, Italia y España	Pág. 94
4.1.1.1 El ejemplo francés	Pág. 94
4.1.1.2 El Consejo Superior de la Magistratura de Italia	Pág. 97
4.1.1.3 El Consejo General del Poder Judicial de España	Pág. 100
4.1.2 La experiencia latinoamericana (Venezuela, Costa Rica y Argentina)	Pág. 108
4.1.2.1 Antecedentes	Pág. 108
4.1.2.2 El Consejo de la Judicatura de Venezuela	Pág. 110
4.1.2.3 El Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica	Pág. 117
4.1.2.4 El Consejo de la Magistratura de Argentina	Pág. 118
4.1.3 El sistema norteamericano	Pág. 120
4.1.4 La necesidad de fortalecer los sistemas de control y vigilancia en el Poder Judicial Federal de México	Pág. 125
4.2 Un anteproyecto de iniciativa de Ley para fortalecer la función de vigilancia en el Poder Judicial de la Federación de México	Pág. 132
V. CONCLUSIONES	Pág. 141
BIBLIOGRAFÍA	Pág. 151

LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. UNA PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO.

CAPÍTULO I

I. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1.1. Su papel en el ejercicio del Poder

La noción de *poder*, concebida como vocablo que alude a la función de gobierno jurisdiccional del Estado Federal mexicano, sigue ofreciendo definiciones diversas y hasta opuestas en la doctrina jurídica.¹

En su significado gramatical, *poder* implica –según el *Diccionario de la Real Academia Española*– diversas acepciones; las más comunes y vinculadas al propósito de este trabajo son: dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar una cosa; gobierno de un Estado; fuerzas de un Estado, en especial las militares; fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío; suprema potestad rectora y coactiva del Estado; y, en lenguaje figurado, son las facultades y autorización para hacer una cosa.

La expresión *poder público* ha generado innumerables debates en el pensamiento jurídico y político. Se dice que el significado de la expresión no es unívoco y que con la misma puede aludirse a diversos objetos de conocimiento.

¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1997, págs. 819-825. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, págs. 15-29. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Textos Universitarios, México, UNAM, 1979, págs. 305-306, 318-335. Schmill Ordoñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, México, Librería Manuel Porrúa, 1971, págs. 297-298. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1996, págs. 251, 477-478.

Sin embargo, el binomio de poder y público acota su dimensión y refiere, necesariamente: al Estado; a la comunidad en su conjunto, elevada al grado de sociedad política; al monopolio legítimo del poder; a ese monstruo *Leviatan* al cual muy pocos individuos o grupos sociales pueden decretarse autónomos o independientes.

En la Filosofía Política contemporánea, el término poder indica relaciones de mandato y de obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan típicamente en la relación política.² Tales relaciones, según Max Weber, se basan no solamente en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer sino también y principalmente en un específico fundamento de legitimidad. El poder vinculado con la legitimidad es convertido en autoridad. Dicho autor considera que uno de los poderes, el poder *legal*, que es esencialmente característico de la sociedad moderna, se funda en la creencia de la legitimidad de ordenamientos estatuidos que definen expresamente el papel detentador del poder.³

El poder del Estado no puede concebirse, como diría Kelsen, sin la validez y eficacia del orden jurídico nacional.⁴ Para este autor, el poder ejecutivo y el vinculado a la función judicial de gobierno tienen como tarea típica el crear normas individuales sobre la base de las generales creadas por la legislación y la costumbre, y hacer efectivas las sanciones estipuladas por esas normas generales y por normas individualizadas.

Ese ejercicio global del Poder del Estado presupone una distribución funcional, misma que no puede darse sin una administración adecuada y apoyada en un proceso de legitimación política y en un orden jurídico que sea validado permanentemente.

² Bobbio Norberto y Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, México, Editorial Siglo XXI, 1985, pág. 1224.

³ *Idem*.

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit. pág. 305

Por su parte, la noción de **poderes federales** tiene relación con aquellos órganos superiores del Estado federal; esto es, se trata de aquellos órganos de índole constitucional cuyos actos son atribuidos al orden total que constituye el Estado federal.⁵ En opinión de Kelsen, "... el Estado federal, o comunidad jurídica total, se encuentra constituido por la federación, que es una comunidad jurídica central, y los estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. En este sentido, en el Estado federal se pueden distinguir tres órdenes: el orden total o Estado federal, el orden de la federación que vale sobre todo el territorio y los órdenes locales (entidades federativas o estados miembros) que valen en porciones de territorio nacional. Sin embargo, la teoría tradicional identifica erróneamente al orden de la federación con el del Estado federal."⁶ La federación vista en estas tres aristas permite un mejor conocimiento del Estado y del Gobierno. Favorece la comprensión del Estado federal en el manejo de la soberanía y en el ejercicio del poder en una doble dimensión: federal y local. Igualmente ayuda a distinguir a los órganos que sirven en el ejercicio funcional de los poderes públicos de la separación mecánica y absoluta del poder estatal.

En torno a la naturaleza del Poder Judicial de la Federación y su relación con los otros dos Poderes Federales, Felipe Tena Ramírez considera que a diferencia del legislativo, que manda a través de la ley, y el ejecutivo que se impone por medio de la fuerza material, el Poder Judicial carece del poder de mando y "... no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; (y) está desprovisto de toda fuerza material ...Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir por encima de los otros Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema".⁷

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 1995, pág. 1224

⁶ *Idem.*

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* pág. 253

Emilio Rabasa, en *La organización política de México*, planteó que el judicial no es un poder, porque está limitado a aplicar la ley, expresión ya hecha de la voluntad del pueblo, y no puede querer en nombre de éste.⁸ El maestro Tena Ramírez, por su parte, coloca esta tesis al lado del hecho indubitable de que para el Congreso Constituyente lo importante fue asignarle a este órgano del Estado, al menos en la letra de la Constitución de Querétaro, la denominación de Poder Judicial.⁹

En efecto, en la 52ª., sesión ordinaria del Congreso constitucional de 1916-1917 se debatió ampliamente la cuestión y se criticó, acremente, por el diputado Truchuelo, la tesis de Rabasa de que el Poder Judicial no fuera un poder, "sino un departamento judicial", por considerarla como una rémora del absolutismo y de las dictaduras¹⁰. Otro diputado constituyente, Martínez de Escobar, sostiene que el Poder Judicial al hacer respetar las garantías individuales y al acotar a los otros Poderes, expresa su fortaleza en el ejercicio de la acción gubernamental.¹¹ El artículo 94 del proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, que es el núcleo del texto vigente y expresa la continuidad de las constituciones de 1824 y 1857, fue aprobado con un solo voto en contra.

Tal debate sobre el papel del Poder Judicial, no debe ser motivo de asombro, debido a que en el nacimiento del Estado moderno, el liberalismo político de Juan Jacobo Rosseau y Montesquieu colocan a los jueces y tribunales como meros aplicadores de la ley. En contrapartida, el liberalismo norteamericano, contemporáneo al de éstos pensadores europeos, sostiene la importante facultad de "los jueces de todas las categorías" y "la obligación de desaplicar en los procesos concretos de los cuales conocen, las disposiciones legales que

⁸ Rabasa, Emilio, *La organización política de México: La Constitución y la Dictadura*. Madrid, Ed. América, 1917, pág. 203

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* págs. 477-478

¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *México a través de sus Constituciones, Tomo IX*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, págs. 815-816

¹¹ *Ibid.* pág. 832

consideren contrarias a la Constitución Federal".¹² Es sabido que de ambas fuentes ha abrevado el sistema jurídico mexicano.

Si el Poder del Estado es indivisible y lo que se puede separar son sus funciones, le corresponde al Poder Judicial la encomienda de aplicar en última instancia el derecho y en particular las normas fundamentales y legales a las situaciones concretas. El hecho de que el Poder Judicial dependa para el ejercicio de su función sustantiva de normas heterónomas, elaboradas por el legislador, así como de las decisiones administrativas del Ejecutivo, no supone que sea un ente pasivo, pues al dictar el derecho, reproduce el orden político y el pacto social. De ese modo, contribuye al ejercicio del poder estatal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece, en el artículo 49, la existencia del "Supremo Poder de la Federación (que) se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". La unicidad del poder estatal queda clara, al igual que la división funcional en su ejercicio político. Más adelante, en el segundo párrafo del citado precepto constitucional, se consigna el axioma liberal de que "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo", salvo las excepciones que establece la propia Carta Fundamental. Se intenta garantizar un ejercicio del poder distante del absolutismo político.

La disposición hecha por el Constituyente de Querétaro de regular al Poder Judicial, después del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, corresponde a esa Filosofía Política liberal, comentada con anterioridad. En efecto, hasta el artículo 94, correspondiente al capítulo IV del Título Tercero se trata lo relativo al Poder Judicial. En este dispositivo se indica en su primer párrafo:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.* págs. 18-19

El Constituyente Permanente aprobó en 1999 esta redacción del artículo 94. Desde la reforma de diciembre de 1994, en el enunciado del precepto se incluía al Consejo de la Judicatura Federal, cuestión que provocaba confusión, al señalarse que también a través de éste órgano se ejercía el poder. Tal afirmación resultó inconveniente debido a que el ejercicio del Poder Judicial en su función sustantiva es jurisdiccional.

En la mencionada reforma constitucional de 1999 se consideró conveniente reubicar al Consejo de la Judicatura Federal en su naturaleza de órgano administrativo. En el segundo párrafo de ese artículo 94 se señala:

“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con 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 mandato constitucional para el Consejo de la Judicatura Federal queda definido en una trifuncionalidad: administrar, vigilar y llevar a cabo la disciplina en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral en los términos que dispone el artículo 99 constitucional. La función de gobierno ejercida por el Consejo de la Judicatura es interna y lleva el fin de que los órganos jurisdiccionales y de manera particular su órgano máximo, la Suprema Corte de Justicia, se concentren en funciones sustantivas, es decir en las jurisdiccionales.

El objeto de estudio del presente trabajo es desarrollar esta función de vigilancia que a partir de 1994 el Constituyente Permanente le asignó al Consejo de la Judicatura Federal.

La impartición de la justicia pública, función sustantiva y razón de ser del órgano jurisdiccional, sería impensable sin esa potestad que nace del Estado y el Derecho.

1.2. Funciones jurisdiccionales

1.2.1. Marco general

El Poder Judicial de la Federación es, en sentido restringido, el organismo del Poder del Estado integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito; su función sustantiva es la impartición de justicia.

En el *Diccionario Jurídico* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se establece una distinción entre los integrantes del Poder Judicial en los términos del artículo 94 de la Constitución y los tribunales federales en sentido amplio, los cuales comprenden otros organismos jurisdiccionales que también deciden conflictos sobre aplicación de disposiciones legales federales, tales como los tribunales militares, las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación.¹³

Los conceptos de estructura y organización son herramientas fundamentales en el conocimiento del Poder Público. En el caso particular del Poder Judicial de la Federación, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, establece las siguientes definiciones:

- a) **Estructura.** Es "... la distribución de los elementos que constituyen el sustento de una determinada institución...".
- b) **Organización.** Es "... la disposición, arreglo u orden de los elementos de una determinada institución, pero con la finalidad que la misma esté templada, esto

¹³Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, *op. cit.* pág. 2444

es, que haya armonía de las partes que la componen... la forma en que las partes de la institución funcionan".¹⁴

Una visión panorámica de la historia del Poder Judicial de la Federación indica que su estructura actual, deviene del modelo estadounidense de organización judicial. En el artículo 123 de la Constitución de 1824, se dispuso que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de circuito y en los Juzgados de distrito. Más adelante, en el artículo 25 del Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847, a la Constitución de 1824, estableció el juicio de amparo en toda la República; de esa manera se dio competencia a los tribunales federales sobre la decisión del juicio de amparo, esto aparte de su participación en conflictos ordinarios. Desde entonces los tribunales federales han tenido una doble competencia: la **ordinaria federal**, regulada por los artículos 97 a 100 de la Constitución de 1857; 104 a 106 de la Constitución vigente, y la relativa al **juicio de amparo**, señalada en los artículos 101 y 102 de la Constitución anterior y 103 y 107 de la Carta de Querétaro. Han sido tribunales de legalidad y de control constitucional.

En este repaso histórico, según Héctor Fix Zamudio, sobresale la evolución que llevó a los tribunales federales a centralizar todos los asuntos judiciales del país, situación que no estaba prevista en la Constitución de 1857, la cual, continuando el sistema de la Carta de 1824, tomado a su vez de la Carta norteamericana de 1787, reguló dos ordenes jurisdiccionales autónomos, el federal y el de las entidades federativas. En opinión de este investigador cuando se aceptó por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el artículo 14 de dicha Constitución de 1857, que procedía el amparo contra las sentencias judiciales dictadas por todos los jueces y tribunales del país, aun cuando decidieran exclusivamente con apoyo en disposiciones legales de carácter local, de hecho se estableció una organización jerárquica en la cual los citados

¹⁴ Góngora Pimentel, Genaro David, "La estructura y organización del Poder Judicial Federal", en *Jurisdiccio*. Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, Tercera Época, Año VII, septiembre de 1999, pág. 7.

tribunales se encuentran subordinados a los federales a través del juicio de amparo, situación reconocida en los artículos 14 y 16 de la Constitución de 1917. Esta subordinación culminó, en su opinión, con la reforma constitucional en vigor en octubre de 1968, en cuanto el artículo 94 constitucional dispuso que la jurisprudencia de los tribunales federales fuera obligatoria también respecto de la Interpretación de las leyes de las entidades federativas.¹⁵

Jurisdicción se entiende como una función exclusiva del Estado destinada a la impartición de la justicia. En tal sentido, el maestro Fernando Flores García repasa las siguientes acepciones de este concepto: "... como simple función de decir el derecho, ora como quehacer estatal de aplicar la norma general al caso concreto (Wach); ora como facultad soberana de decidir controversias, ora acudiendo a la distinción subjetiva del agente que realiza el acto; bien atendiendo a su estructura o su finalidad; ... o como la función de aplicar las normas legisladas, juzgando y mandando como tercero imparcial (Carnelutti)."¹⁶

La etimología proviene del vocablo latín, *jurisdictio-onis*, e implica poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. La jurisdicción federal es una función de gobierno en la que se dicta el derecho. Dicho quehacer público se lleva a cabo bajo la forma de un Estado Federal. Esa estructura federal convive con otras de carácter regional o local. De esa manera se define un orden jurídico único en el que coexisten jurisdicciones locales y federales.

En México la función jurisdiccional federal la lleva a cabo principalmente, el Poder Judicial de la Federación, así como los tribunales laborales, administrativos, agrarios y fiscales.

De conformidad con el ordenamiento vigente y en especial en lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación está estructurado por

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, pág. 2444

¹⁶ Flores García, Fernando, *Ensayos Jurídicos*, México, Editorial Laguna, 2ª. Edición, 1998, págs. 578 y 579

la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Electoral; los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; y, los Juzgados de Distrito. En el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se mencionan también al Jurado Federal de Ciudadanos y a los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, cuando actúan en jurisdicción concurrente o en auxilio, de la misma justicia federal.

Como se ha señalado anteriormente, el Consejo de la Judicatura Federal es concebido, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución, como un órgano encargado de llevar a cabo funciones no jurisdiccionales. En especial realizar la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Derecho Administrativo se señala que la forma de la actividad del Estado se efectúa a través de **funciones** y que éstas se definen por las atribuciones conferidas en la normatividad. La llamada división de poderes se expresa en un ejercicio de funciones de gobierno. El poder del Estado en sentido estricto no se divide pues su ejercicio atiende a una sola soberanía.

Las funciones del Estado, según Gabino Fraga, se pueden clasificar desde un punto de vista formal y material. En su opinión, "... desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial. Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos."¹⁷

¹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1962, pág. 28

Atendiendo a esa visión doctrinaria de Gabino Fraga, la función jurisdiccional está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que, en un régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir por el Poder Judicial. Desde una perspectiva material, esa función judicial trascendería a este Poder Judicial, dado que importa más la función que el órgano investido de la atribución.

Por otra parte, en el Poder Judicial se ejecutan funciones del Estado que no son en sentido estricto jurisdiccionales, pero que son importantes. Estas funciones son, básicamente, de carácter administrativo y normativas y que se denominarán como atribuciones no jurisdiccionales.

1.2.2. Las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia

La atribución es el permiso derivado de la norma legal y el fundamento de la función pública que le permite al gobierno cumplir sus objetivos políticos y su misión. En el caso de la atribución jurisdiccional, el juzgador es investido de facultades y de autoridad por el legislador, mismas que le permiten impartir justicia. Esa norma se expresa en la Constitución, las leyes reglamentarias y los acuerdos normativos derivados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano jurisdiccional más importante del Estado mexicano. Funciona en Pleno o en Salas, la Constitución Política y las leyes le definen el conocer y resolver controversias constitucionales, juicios de amparo y asuntos de legalidad relacionados con la interpretación de la Carta Magna.

Las controversias constitucionales se resuelven con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105 de la Carta Fundamental y en la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo al dispositivo constitucional, la Suprema Corte de Justicia

podrá resolver controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y procesos ordinarios en los que la Federación sea parte.

Las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, están reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional, y pueden ser las que se susciten entre los diversos niveles u ordenes de gobierno, sean éstos federales, estatales o municipales; contradicciones que se dan entre los poderes federales y locales o en el mismo interior de esos poderes, es decir entre los poderes ejecutivos y legislativos. Conviene señalar que el originario artículo 105 estuvo vigente desde el 5 de mayo de 1917 hasta el 31 de diciembre de 1994. Un recuento histórico de su vigencia indica lo siguiente: "... se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados, y 1 entre un municipio y un estado (fuente: Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación)..."¹⁸. Fue hasta noviembre de 1996 que se publica la ley reglamentaria, anteriormente las controversias se desahogaban con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer y resolver de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción II del artículo 105 se otorga competencia al máximo Tribunal de la Nación para saber y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

¹⁸ Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pág. 1053

La competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo, se refleja en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se resume en los siguientes supuestos:

- a) Para conocer del recurso de revisión que se interponga en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política. También conocerá cuando ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; y, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución.
- b) Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.
- c) Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley.
- d) De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, relativa a la obligación de las autoridades de cumplir los resolucivos de las sentencias de amparo.

1.2.3. Las atribuciones jurisdiccionales de las Salas de la Suprema Corte de Justicia

A partir de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 y de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, se redujeron las Salas en la Suprema Corte de Justicia. Se establecieron solo dos salas, mismas que se integraron por cinco ministros. Antes de la reforma existían cinco salas, conformadas por cinco ministros.

Las atribuciones jurisdiccionales más importantes de las Salas se pueden resumir en lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la referida ley orgánica. En efecto, en el numeral 20 se señala la competencia de estos órganos judiciales para conocer:

- I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución.
- II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito; cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

- III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito; cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y, de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley.
- V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente.
- VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de la Ley Orgánica.

- VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.
- IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional.
- X. Del reconocimiento de inocencia.

1.2.4. Las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 constitucional es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Este órgano se incorporó a este Poder en 1996.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determina la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior se integra por siete Magistrados Electorales y es permanente; las salas regionales la conforman tres magistrados y funcionan en los procesos electorales federales. El Presidente del Tribunal se elige por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral le permiten resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos definidos por el artículo 99 de la Constitución y en el Título Décimo de la citada ley orgánica, sobre los siguientes puntos:

- a) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República, mismas que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realiza el cómputo final de la elección de Presidente, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.
- d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
- e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos señalados por la Constitución y las leyes.
- f) Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

1.2.5. Las atribuciones jurisdiccionales de los Tribunales Colegiados de Circuito

Los Tribunales Colegiados de Circuito se crearon con las reformas constitucionales de 1950. Después de la Suprema Corte de Justicia, estos tribunales representan el siguiente elemento de la estructura orgánica de Poder Judicial de la Federación y ésta se define tanto en el artículo 94 constitucional como en el numeral 1° de la Ley Orgánica de este Poder Federal.

Con excepción de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, como consecuencia de facultades de atracción, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica, para conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, en los siguientes supuestos:

- a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;
- b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;
- c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y
- d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

Otras importantes atribuciones de estos Tribunales Colegiados son las siguientes:

- a) Conocer de los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;
- b) Resolver el recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley; del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Conocer y resolver los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- d) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;
- e) Conocer los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo; y,
- f) Resolver los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo.

1.2.6. Las atribuciones jurisdiccionales de los Tribunales Unitarios de Circuito

De conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Unitarios de Circuito se componen de un magistrado y del número de secretaríos, actuarios y empleados que determine el presupuesto. El artículo 29 del mismo ordenamiento les confiere el conocer, entre otros de los siguientes asuntos:

- I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito;
- II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;
- III. Del recurso de denegada apelación;
- IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;
- V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.

Estos Tribunales Unitarios son órganos de segunda instancia en materia federal y les corresponde el conocimiento de los juicios y procedimientos federales que hayan conocido los Juzgados de Distrito. Como se ha visto, dan trámite y fallan el recurso de apelación interpuesto en contra de las resoluciones de primera instancia (juzgados de distrito); conocen de la denegada apelación; resuelven los impedimentos, excusas y recusaciones de jueces de distrito, así como de las controversias que se desarrollen entre éstos últimos pero vinculados a su jurisdicción.

1.2.7. Las atribuciones jurisdiccionales de los Juzgados de Distrito

Los Juzgados de Distrito pueden ser mixtos o especializados, si se considera la materia o materias en las que tienen competencia material. Estos juzgados, de acuerdo a la Ley Orgánica pueden ser:

- Mixtos, que no tengan jurisdicción especial (artículo 48).
- Federales penales (artículo 50).
- Amparo penal (artículo 51).
- Materia administrativa (artículo 52).
- Civiles federales (artículo 53).
- Amparo en materia civil (artículo 54).
- En materia de trabajo (artículo 55).

Estos órganos jurisdiccionales conocen de cuestiones de legalidad y procedimientos federales y de constitucionalidad, principalmente de amparo indirecto. Se dice, por Héctor Fix Zamudio, que: "La disposición común a los Jueces de Distrito, sean mixtos o especializados, es el conocimiento de los juicios de amparo en que se haya reclamado la inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento expedido en su caso, por autoridad federal o local..."¹⁹

1.2.8. El Jurado Federal de Ciudadanos

Otro órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación es el Jurado Federal de Ciudadanos y se regula en el Título Quinto de su Ley Orgánica. Es competente de conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes.

¹⁹ Fix Zamudio Héctor y Cossio Díaz José Ramón, *op. cit.* pág. 201

1.3. Funciones no jurisdiccionales

1.3.1. Una definición de las funciones no jurisdiccionales

En opinión de Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, las atribuciones no jurisdiccionales de un órgano dedicado a impartir justicia topan con la visión tradicionalista que ha realizado una identificación excluyente entre órganos jurisdiccionales y atribuciones no jurisdiccionales, por esto nos indican que "... Este criterio reduccionista debe ser excluido, toda vez que... llevan a cabo funciones administrativas y legislativas... utilizaremos la expresión 'no jurisdiccionales' para destacar competencias que, si puede decirse así, no son específicas de los órganos jurisdiccionales... de manera tradicional se ha clasificado a los órganos jurisdiccionales dependiendo de una multiplicidad de criterios, pero, sin embargo, el más relevante consiste en que los órganos jurisdiccionales individualizan actos coactivos. De este modo, los actos en los que no se determine la coacción habrán de ser considerados como no jurisdiccionales".²⁰

Desde el Derecho Administrativo, como se ha explicado previamente, se ha establecido la diferencia entre funciones del Estado desde una perspectiva formal y otra de carácter material. Para analizar las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial interesa la segunda visión, pues importa más lo que hace dicho Poder en un sentido material. Además, importa explicar esta problemática desde un doble criterio: el administrativo y el normativo.

Las funciones administrativas del Poder Judicial tienen como sustento los actos administrativos, que es una individualización de la norma jurídica y se exterioriza en la ejecución de un hecho de gobierno y restringido –para este Poder- por su carácter adjetivo. En cambio, por funciones normativas- legales del Poder Judicial,

se entiende esa acción del Poder público en la que se establecen dispositivos generales que tienen la figura de norma jurídica y que siendo adjetiva para el órgano jurisdiccional complementan la definición de su quehacer que, por esencia y origen, es establecido por el Poder Legislativo.

1.3.2. *Las atribuciones no jurisdiccionales*

Las atribuciones *materialmente legislativas* más relevantes de la Suprema Corte de Justicia, considerando los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se pueden clasificar en las siguientes:

- a) **Normativas.** Aquí se incluye la atribución de dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia (fracción XXI del art. 11); y, la de fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia (fracción III, art. 11). Respecto a esta atribución, conviene precisar que de conformidad con el párrafo octavo del artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura debe emitir acuerdos generales.

- b) **Jurisprudenciales.** Las relacionadas con las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de la ley orgánica (art. 10 fracción VIII).

- c) **Establecimiento de competencias.** Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer (art. 11 fracción IV);

²⁰ *Ibid.* pág. 173

remidir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales (art. 11 fracción V).

- d) **Presupuestal.** Esta atribución se define, como materialmente, legislativa debido a que está aprobando el proyecto de un decreto que finalmente lo sancionará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (art. 11 fracción XVI).

Por su parte, las funciones *materialmente administrativas* de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica, son entre otras, las siguientes:

- a) Determinar las adscripciones de los ministros de las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte (fracción X).
- b) Elegir a su presidente y, en su caso, aceptar su renuncia (fracción I).
- c) Conceder licencias a sus integrantes (fracción II).
- d) Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación (fracción XII).
- e) Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos (fracción XIII).
- f) Nombrar a sus servidores públicos superiores (fracción XIV).
- g) Conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos de contratos administrativos celebrados entre el Poder Judicial de la Federación y los particulares (fracción XX).

Otras funciones importantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica, son:

- a) Conocer de los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 10, fracción IX).
- b) Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia (art. 11 fracción XI).
- c) Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación (art. 11 fracción XV).

Es conveniente señalar que a partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se restringieron diversas atribuciones no jurisdiccionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la desaparecida Comisión de Gobierno y Administración de este Alto Tribunal.

Otras funciones materialmente legislativas que ejerció la Suprema Corte de Justicia, antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, comprendieron: el emitir reglamentos generales para todo el Poder Judicial de la Federación; definir el escalafón del propio Poder Judicial; delimitar la competencia geográfica de circuitos y juzgados; y, regular la materia de responsabilidades de sus servidores públicos, entre otras.

Respecto a las funciones administrativas llevadas a cabo por la Suprema Corte de Justicia antes de la reforma de 1994, y que ahora desarrolla el Consejo de la Judicatura, destacan: el establecimiento de órganos jurisdiccionales; creación, determinación de las materias en que serán competentes los órganos jurisdiccionales; adscripción de jueces y magistrados a los órganos jurisdiccionales; cambio de residencia de Tribunales y Juzgados; aumento del

número de empleados a los órganos del Poder Judicial; nombramiento de los titulares de los diversos órganos administrativos; nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito; autorización a los secretarios a desempeñar las funciones del titular del órgano jurisdiccional; aprobar licencias, retiros y sustituciones en los órganos jurisdiccionales, entre otras.

Las atribuciones no jurisdiccionales de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, se vinculan con el conocimiento de los nombramientos, licencias, renunciaciones y remoción del personal adscrito a las mismas.

Por su parte, las funciones materialmente legislativas de los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen que ver con el establecimiento de criterios jurisprudenciales. Las funciones administrativas de estos órganos jurisdiccionales se relacionan con los nombramientos de secretarios, actuarios y empleados, en los términos que dispone la Ley Orgánica y la normatividad expedida por el Consejo de la Judicatura Federal. Otra atribución de carácter administrativo de estos tribunales colegiados es la de nombrar su presidente, el cual durará un año en el cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior (artículo 40 de la Ley Orgánica).

Las funciones no jurisdiccionales de los tribunales unitarios están más restringidas que las de los tribunales colegiados de circuito. Para empezar no pueden establecer criterios jurisprudenciales; en cuanto a funciones de índole administrativo se relacionan con los nombramientos que hace el titular del órgano jurisdiccional de los secretarios, actuarios y demás empleados, considerando el presupuesto y la Ley Orgánica. Igualmente, las atribuciones no jurisdiccionales de los juzgados de distrito se limitan a las de carácter administrativo; tienen que ver con nombramientos de secretarios, actuarios y empleados.

En el Pleno, Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios y los Juzgados de Distrito, los titulares de los mismos podrán otorgar

CAPÍTULO II

II. LA ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DERIVADA DE LAS REFORMAS DE 1994-1996 Y 1999

2.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación: su nueva integración, funciones y atribuciones

La citada reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, definió una nueva integración para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta enmienda el Constituyente Permanente redujo el número de ministros, de 26 a 11, considerando que con ello se facilitaría la deliberación en el Pleno de la Suprema Corte y para volver al número de miembros establecido en la Constitución de 1917.¹

Se definió en el artículo 96 constitucional un nuevo mecanismo para la designación de los ministros por parte del Senado de la República. Anteriormente, se disponía que los nombramientos de estos servidores públicos fueran hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores; éste órgano estaba obligado a otorgar o a negar tal aprobación en el plazo de diez días a partir de su conocimiento y en el supuesto que no resolviera dentro del mismo, se presumían aprobados los nombramientos. Este esquema de designación de ministros prevaleció de 1934 a 1994.

Es conveniente referir que el Constituyente de 1917 aprobó otro modelo de designación de los ministros, los cuales debían proceder de las candidaturas aprobadas en las legislaturas de los estados y ser electos por el Congreso de la

¹ En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, de la Cámara de Diputados con el decreto que reforma, adiciona y deroga, diversos artículos constitucionales relacionados con el Poder Judicial de la Federación, se señala lo siguiente: "La reducción del número de ministros, que se aborda en el artículo 94, además de corresponder al texto original de la Constitución de 1917, busca hacer de la Suprema Corte un órgano deliberativo más ágil, al mismo tiempo que se refuerza la autoridad y responsabilidad de sus miembros". *Cfr.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario de Debates de la II. Cámara de Diputados*, LV1, Tomo I, 21 de diciembre de 1994, pág. 2259

Unión en funciones de Colegio electoral y con la votación de las dos terceras partes de los diputados y senadores. El Presidente Abelardo L. Rodríguez impulsó en 1934 una reforma al artículo 96 constitucional y su contenido se ha indicado en el párrafo anterior.

La reforma de diciembre de 1994 estableció un nuevo supuesto en el nombramiento de los ministros, dichos funcionarios deberían ser propuestos en ternas por el Presidente y sometidos a la consideración del Senado; éste órgano los conoce en comparecencia y realiza la designación respectiva con la votación calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes.² Tal comparecencia ofrece ventajas y riesgos; por una parte, existen mayores elementos de juicio para los senadores en la definición de sus votos; por otra parte, contiene la posibilidad de que se designen conforme a las variaciones en las composiciones de las fracciones parlamentarias en la llamada cámara alta y, a veces, por personas que no tienen suficientes conocimientos jurídicos.

El legislador ha señalado que las funciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fortalecieron con la reforma de diciembre de 1994³. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 se señalan los siguientes alcances de los cambios constitucionales para la Suprema Corte:

² En el citado Dictamen legislativo de la Cámara de Diputados – que fue el órgano revisor- se sostiene respecto al nuevo sistema para el nombramiento de ministros aprobado en el artículo 96 constitucional: “... contiene variaciones respecto al texto constitucional vigente, a saber, establece la mayoría calificada de votación para la aprobación y el plazo para acordarla, asimismo, introduce la modalidad de la comparecencia de los propuestos, con el fin de que el Senado pueda allegarse de mayores elementos de juicio para emitir su determinación que permitirá decidir sobre los más aptos. Si bien, el nombramiento de los ministros es facultad constitucional del Ejecutivo Federal, no pueden soslayarse dos elementos esenciales: El primero... que exista mayoría calificada y previa comparecencia ante el Senado y un segundo elemento que el Pleno de éste consideró modificar con respecto al dictamen de sus comisiones y que recoge atinadamente... el sometimiento de temas para cubrir cada vacante con lo cual las comisiones que dictaminan están plenamente de acuerdo y que viene a significar que si ya el Senado tenía la decisión de aprobar o no un nombramiento, las modificaciones planteadas permitirán que, con la previa comparecencia, objetivamente se decida sobre la persona más apta para tan elevado cargo”. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados, op. cit.* pág. 2259

³ Cfr., “Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 1995”. En *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tematizada y Concordada* 2ª. edición, Tomo I, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998, pág. 5

- a) Separación de sus "competencias jurisdiccionales y administrativas, creando un nuevo órgano para que ejercite con plenitud las segundas", es decir el Consejo de la Judicatura Federal.
- b) Definición de un "nuevo régimen competencial" que se "ha visto fortalecida en su papel de órgano de control constitucional", y que se expresa en cuestiones relativas al conocimiento de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad.

Esta reforma constitucional cambió el gobierno interior del Poder Judicial de la Federación e instituyó al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano dedicado a realizar funciones materialmente administrativas y normativas.

A la Suprema Corte de Justicia se le asignó un mayor imperio en la protección de la Constitución acrecentándose sus atribuciones como ente conocedor y enjuiciador de acciones contrarias al espíritu de la ley fundamental y procedentes de los poderes públicos. Se introduce, según el Dictamen de la Cámara de Diputados, "...una figura novedosa en nuestro sistema jurídico: la acción de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, acción que podrá ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su publicación por el equivalente al 33% de los miembros de los órganos colegiados facultados para el ejercicio de la función legislativa en el ámbito Federal, estatal y del Distrito Federal, y para la Cámara de Senadores respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano..."⁴

Como uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 1994, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Genaro David Góngora Pimentel, considera la conversión de la Suprema Corte en Tribunal Constitucional. Lo ejemplifica en la reducción de sus integrantes, de 26 a 11 y las Salas de cinco a

⁴Cfr., *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1994, págs. 2260 y 2261

dos, y en la idea de que "conocería principalmente de cuestiones de constitucionalidad".⁵

Existe una correspondencia entre el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia como órgano defensor de la Constitución y el traslado de atribuciones no jurisdiccionales al nuevo órgano creado por el Constituyente Permanente: el Consejo de la Judicatura Federal. Aunque dicho traslado de funciones no debe ser interpretado, como dice el Ministro Presidente Genaro David Góngora Pimentel, como la pérdida de poder de la Suprema Corte de Justicia en el gobierno interior del Poder Judicial de la Federación y de que el máximo tribunal estaría a la par del Consejo de la Judicatura.⁶ En cambio otro autor, que fue consejero de la Judicatura Federal, Mario Melgar Adalid, sostiene que no hay una relación jerárquica entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura, a su parecer "...es de colaboración, en tanto no existe dependencia política de un órgano respecto del otro, salvo la presidencia compartida que es definida por la SCJN y la facultad de revisión legal de determinadas decisiones del Consejo".⁷

No fue propósito del Constituyente Permanente establecer una dualidad de poderes administrativos al interior del Poder Judicial de la Federación, sino más bien redistribuir funciones no jurisdiccionales a un nuevo órgano interno que se encargaría de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

⁵ Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.* pág. 8

⁶ El actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia sostiene que éste órgano mantiene importantes funciones administrativas, mismas que le permiten tener una jerarquía administrativa respecto del Consejo de la Judicatura y destaca las siguientes: conocer de las revisiones administrativas interpuestas contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal relativas al nombramiento, adscripción y remoción e jueces de distrito y magistrados de circuito; solicitar al Consejo que averigüe de la conducta de algún juez o magistrado federal; proponer al Senado candidatos para ocupar el cargo de magistrado electoral; velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial Federal y de su independencia; conocer y dirimir controversias al interior del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de la Constitución y de la Ley Orgánica. "La estructura y organización del Poder Judicial Federal", *op. cit.*

⁷ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, 1997, págs. 233-234

2.2 La creación del Consejo de la Judicatura Federal y la situación de los órganos jurisdiccionales federales (Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito).

Un cambio relevante de la reforma constitucional de diciembre de 1994 fue el traslado de "un buen número de las atribuciones administrativas y disciplinarias que ejercitaba la Suprema Corte de Justicia fueron conferidas al Consejo de la Judicatura Federal"⁸. No se limitaron todas las funciones administrativas del máximo tribunal de la Nación; por ejemplo, se le conservaron a su Presidente importantes facultades en materia presupuestal. Asimismo, al Pleno de la Suprema Corte se le confirió competencia para determinar la responsabilidad de los servidores públicos; conocer de las quejas presentadas por la violación por parte de cualquiera de los integrantes o servidores públicos a los impedimentos previstos en el artículo 101 constitucional, una materia, que a decir del legislador "no se había regulado debidamente".⁹

En las motivaciones de las iniciativas de la reforma constitucional y en la de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecer el Consejo de la Judicatura Federal, se encuentra un común denominador: "... Con la creación de esta figura, se liberó a la Suprema Corte de Justicia de labores administrativas que distraían en exceso de sus funciones jurisdiccionales."¹⁰

A efecto de comprender mejor esa descarga de funciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia, es importante repasar que éste órgano desarrollaba atribuciones normativas y administrativas que en gran medida fueron transferidas al Consejo de la Judicatura Federal.

Dentro de las funciones normativas que se trasladaron, se encuentran diversas atribuciones que están contenidas, principalmente, en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Al Consejo de la Judicatura se le

⁸ *Ibid.*, pág. 10

⁹ *Ibid.*, págs. 10-11

¹⁰ *Ibid.*, pág. 8

encomendó, conforme a la fracción II de este numeral: "Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Tradicionalmente y por mandato de la Carta Magna, la atribución reglamentaria ha sido conferida al Presidente de la República, en consecuencia el legislador debió referirse a la expedición de acuerdos generales.

El legislador delegó en el Consejo de la Judicatura funciones materialmente legislativas al permitirle expedir "reglamentos interiores" y "acuerdos generales" relativos a sus atribuciones, con excepción del gobierno interior de la Suprema Corte de Justicia y, más adelante, del Tribunal Electoral. Esas atribuciones normativas deben constreñirse a la expedición de acuerdos generales y no de reglamentos interiores, por lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución.

Otras funciones normativas importantes que se le confirieron al Consejo se relacionan con la emisión de bases para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra se ajusten a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional (artículo 81, fracción XVII, Ley Orgánica). Igualmente este nuevo órgano puede establecer la normatividad y los criterios vinculados con las estructuras orgánicas, sistemas y procedimientos internos (artículo 81, fracción XVIII).

Como se aprecia, en esta delegación de funciones normativas, el Legislador reconoció las particularidades del Poder Judicial de la Federación.

Otra función que se traspasó de la Suprema Corte de Justicia al Consejo de la Judicatura es la relativa a las cuestiones competenciales de Tribunales Colegiados

y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. En efecto, conforme a ese artículo 81 de la Ley Orgánica, se consideran atribuciones competenciales y administrativas del Consejo de la Judicatura:

- a) Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República (fracción IV).
- b) Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos (fracción V).
- c) Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos.

Con anterioridad a la reforma constitucional de diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia podía delimitar la competencia territorial de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; asimismo, tenía la función de crear órganos jurisdiccionales y determinar su materia.

La materia presupuestal contiene elementos normativos y administrativos. Su naturaleza normativa deriva de la forma cómo se elabora, aprueba, ejerce y se controla. Tiene el presupuesto un carácter administrativo en su planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación. Tal distinción es importante referirla para ponderar los alcances de la función presupuestal en el Poder Judicial de la Federación.

Antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia, a través del Pleno de Ministros y de la Comisión de Gobierno y de Administración ejecutaban las funciones normativas y administrativas relativas al presupuesto general del Poder Judicial de la Federación. Además, ejercían diversas funciones de gobierno interior vinculadas con la realización de nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias.

Al Consejo de la Judicatura Federal se le encomendó aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los correspondientes proyectos de erogaciones de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. Al Presidente de la Suprema Corte de Justicia se le dio la facultad para integrar los proyectos de estos tres órganos y poder remitirlos al Presidente de la República para su turno constitucional en la Cámara de Diputados (artículo 18, fracción XIII Ley Orgánica).

2.3 La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 y la reforma constitucional de 1999.

En agosto de 1996 se llevaron a cabo reformas constitucionales en materia electoral que implicaron modificaciones en la estructura, la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. El llamado Constituyente Permanente aprobó reformas a los artículos 94, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma del artículo 94 constitucional tuvo como fin el incorporar al Tribunal Electoral como parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Se integró un órgano jurisdiccional con una historia relativamente corta y que funcionó con características similares a las de los tribunales autónomos. Sus antecedentes inmediatos fueron el Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado en 1987; y, el Tribunal Federal Electoral, conformado en 1990. Es importante recordar, que antes de la formación de estos tribunales predominó la autocalificación electoral en los órganos legislativos públicos.

En esta reforma constitucional de agosto de 1996, se definió un nuevo artículo 99. En este precepto se definió la naturaleza del Tribunal Electoral, considerándosele con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Dicha fracción II alude a la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad

que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Este artículo 99 constitucional incorpora, además, las bases generales de la estructura, integración, organización y competencias del Tribunal Electoral. El Constituyente Permanente le define un *status* especial al permitirle que su administración, vigilancia y disciplina se maneje por una Comisión de Administración propia en la que se encuentren tres consejeros de la Judicatura Federal, el Presidente del Tribunal Electoral y un magistrado de su Sala Superior. Se le confiere autonomía en el diseño del Proyecto de Presupuesto, así como en su ejercicio. Además se permite elaborar y, en su caso, aprobar su normatividad complementaria.

Como se aprecia, el Constituyente Permanente le permite al Tribunal Electoral un ejercicio autónomo de sus funciones no jurisdiccionales.

Conforme al texto del artículo 99 constitucional, la designación de los magistrados del Tribunal Electoral procede de candidaturas propuestas por la Suprema Corte de Justicia y aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Para los Magistrados de la Sala Superior se piden requisitos similares a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y para los Magistrados de las Salas Regionales se establecen criterios similares a los de los Magistrados de Circuito.

Se aprobó establecer una relación de concordancia, con lo señalado anteriormente y se cambiaron en esa reforma de agosto de 1996, los dos primeros párrafos del artículo 101. Con la finalidad de que los Magistrados de la Sala Superior no puedan desempeñar ningún otro encargo de la Federación, Estados o Distrito Federal o de particulares, ni actuar como patronos o abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Para adecuar estas reformas constitucionales a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996 se publicaron diversos cambios a este texto legal y así regular la figura jurídica del Tribunal Electoral. En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas legales en materia electoral se sostuvo que su principal objetivo era el de "... regular, pormenorizar y detallar las bases generales de la organización, estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".¹¹ En los motivos de la Iniciativa de Ley se señala:

- a) En el artículo 1° de la citada Ley Orgánica se incluyó al Tribunal Electoral, "para precisar que se trata de uno de los órganos que ejercen dicho Poder".
- b) Se modifica la fracción VIII del artículo 10 para establecer que será atribución de la Suprema Corte de Justicia en funciones de Pleno, conocer de las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por sus Salas, Tribunales Colegiados o por el Tribunal Electoral.
- c) Se exceptúa al Tribunal Electoral de la esfera de competencia administrativa del Consejo de la Judicatura Federal en lo relativo a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, considerando lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 constitucional. Se confieren tales funciones a una comisión *ad hoc* del propio Tribunal y en la que participan tres consejeros de la Judicatura Federal.
- d) Se adiciona un nuevo Título Undécimo bajo el epígrafe "Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", compuesto por nueve capítulos y en el que se detallan cuestiones relativas a la estructura, integración, funcionamiento, competencia, atribuciones del Presidente del Tribunal y Presidentes de Salas Regionales, atribuciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales, atribuciones de la Comisión de Administración, responsabilidades, impedimentos, recursos, votaciones, jurisprudencia electoral, entre otros temas.

¹¹ Instituto de la Judicatura Federal, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tematizada y concordada.*, op. cit. pág. 218

En este cambio de la Ley Orgánica de noviembre de 1996 se introdujeron los artículos 182 al 241; se reformaron los artículos 1º, 10 y 68; y, se hicieron adiciones en los numerales 77 y 81. Dicha reforma complementa el cambio constitucional de agosto de ese año, y precisa las atribuciones jurisdiccionales y las no jurisdiccionales del Tribunal Electoral. De éstas últimas se define una relativa autonomía para ejercitar las funciones relativas a la administración, normatividad, carrera judicial y su disciplina.

El 12 de junio de 1999 se publicaron otras importantes reformas constitucionales en materia judicial. En efecto, se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Carta Fundamental.

En el artículo 94 constitucional se redefine la inserción del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial de la Federación. A efecto de precisar en quien se deposita el Poder de este órgano de la Federación se excluye al Consejo de la Judicatura Federal del primer párrafo de este numeral. De esa manera se disocia la función sustantiva, es decir la jurisdiccional, de otras no jurisdiccionales, como por ejemplo las relativas a la administración, vigilancia y disciplina que lleva a cabo Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. Esta reforma es importante en la medida que precisa la naturaleza no jurisdiccional del Consejo de la Judicatura y lo reubica como un órgano administrativo de apoyo.

La modificación del Constituyente Permanente al párrafo séptimo del artículo 97 tiene como fin que las protestas de magistrados y jueces se celebren ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal. Antes de la reforma sólo se protestaba en el último órgano.

El artículo 100 constitucional es modificado casi en todas sus partes por la reforma del 12 de junio de 1999. Como se ha señalado previamente, en la glosa del numeral 94, la manera cómo se disponía al Consejo de la Judicatura en la

estructura del Poder Judicial de la Federación conducía a la interpretación de que en este Consejo se expresaba también el ejercicio del Poder, e incluso de que existía, como ya se ha visto, una especie de similitud de imperio o de "coordinación" entre dicho órgano administrativo y la Suprema Corte de Justicia. El concepto constitucional, establecido en el primer párrafo de este artículo 100, de que el Consejo de la Judicatura Federal sea un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, parece ser una idea más apropiada sobre su naturaleza, es decir, que es un ente administrativo de dicho Poder Federal.

La integración del Consejo se cambió en esta reforma constitucional de junio de 1999. Se eliminó el procedimiento de insaculación de los tres consejeros procedentes de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y se le reemplazó por el método de designación por el Pleno de la Suprema Corte.

En cuanto a las atribuciones normativas del Consejo de la Judicatura Federal, se acotaron sus atribuciones en este cambio del artículo 100 constitucional, al permitirle al Pleno de la Suprema Corte de Justicia poder revisar y revocar sus acuerdos generales con la mayoría calificada de ocho ministros, así como poderles solicitar la expedición de estos instrumentos normativos.

Sobre los alcances de la reforma constitucional de junio de 1999, Jorge Carpizo señala que "termina por subordinar el Consejo al Pleno", es decir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y expone las siguientes razones:

- a) "ratifica la existencia del recurso ante el pleno (*sic*) de las resoluciones del Consejo en lo relativo a la designación, adscripción, ratificación y disciplina de magistrados y jueces,
- b) los acuerdos generales del Consejo podrán ser revisados y revocados por el pleno de la Suprema Corte, con una mayoría no menor de ocho votos,

c) el pleno le solicitará al Consejo, y éste no podrá negarse, la expedición de acuerdos generales, los cuales podrá modificar, con la mayoría arriba mencionada...¹²

Para Jorge Carpizo, la reforma constitucional en comento provoca "una semi-independencia o independencia acotada" y por tanto "el Consejo desaparecerá para quedar subordinado al pleno" ¹³(sic).

El pensamiento de Jorge Carpizo parece sobrestimar la trascendencia de la reforma constitucional. Sería contrario a la Constitución que todas las resoluciones del Consejo fueran definitivas e inatacables, sería colocarlo como un segundo Tribunal Máximo. Se desvirtuaría su naturaleza administrativa para ser otro órgano jurisdiccional. De ahí que el Constituyente Permanente hubiese reconocido desde diciembre de 1994 el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte para determinadas situaciones jurídicas vinculadas a la carrera judicial, y a los conflictos relacionados con la interpretación de contratos administrativos.

En lo tocante a la función revisora de las atribuciones normativas del Consejo de la Judicatura, por parte de la Suprema Corte de Justicia no debe interpretarse como injerencia de esta última en las funciones del Consejo. Debe recordarse que la creación de éste órgano no fue para reemplazar a la Suprema Corte de Justicia, como cabeza del Poder Judicial de la Federación, sino para auxiliarla y en buena medida apoyarla, en las funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

La reforma a la fracción IX del artículo 107 de la Constitución da precisión al supuesto normativo de excepción en la procedencia del recurso en las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito y guarden relación con problemas de constitucionalidad. Se agrega la

¹² Carpizo Jorge, "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", en *Cuestiones Constitucionales*, N°2 Enero-Junio-2000, pág. 214

¹³ *Ibid.*, pág. 215

idea de que la Suprema Corte de Justicia defina en acuerdos generales lineamientos o criterios que permitan sopesar mejor las situaciones jurídicas, en cuanto a su importancia y trascendencia.

Es importante referir que las reformas constitucionales de junio de 1999 no se han expresado a nivel de Ley Orgánica, por lo que no se hace el análisis respectivo.

2.4 Integración del Consejo de la Judicatura Federal

La integración del Consejo de la Judicatura Federal tiene como fundamento superior el párrafo segundo del artículo 100 constitucional. De acuerdo a este supuesto, "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; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República".

Antes de la reforma de junio de 1999, el Constituyente Permanente dispuso una integración parcialmente distinta. En el caso de los consejeros procedentes del Poder Judicial de la Federación planteaba el método de insaculación, considerando a un representante de Magistrado de Tribunal Colegiado, otro Magistrado de Tribunal Unitario, y otro más de los Jueces de Distrito.

Como se ha señalado en el punto anterior, la integración que dispone la Ley Orgánica vigente no se ha adecuado a las reformas constitucionales de junio de 1999.

La actual integración del Consejo de la Judicatura parece ser más apropiada que la definida por el Constituyente Permanente en diciembre de 1994. Es más apropiado el método de elección calificada de los consejeros que proceden de las categorías de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, que el del procedimiento de insaculación. Debe considerarse que el cargo de Consejero

supone un perfil administrativo que no corresponde, necesariamente, a la totalidad de los encargados de los órganos jurisdiccionales federales.¹⁴

La adición al artículo 100 constitucional, en la multicitada reforma de junio de 1999, de que los Consejeros no representan a quien los designa es un elemento de fondo para comprender la integración de este órgano del Poder Judicial de la Federación. Se parte de un mismo supuesto: para la conformación de las Comisiones permanentes o transitorias del Consejo no importará que Poder Federal los ha designado, pues cualquiera de ellos, teóricamente, se podría conducir bajo los principios constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

La integración del Consejo está muy vinculada a su patrón de funcionamiento. Este órgano funciona en Pleno o en Comisiones, éstas son permanentes o transitorias. Varias de las Comisiones están establecidas en la Ley Orgánica, integradas por tres consejeros, y otras se definen en acuerdos generales del Pleno del Consejo. Estos órganos colegiados funcionan de conformidad a una normatividad que se deriva de la ley.

2.5 Funciones

El funcionamiento del Consejo es análogo al de los órganos jurisdiccionales federales. El Pleno y las Comisiones del Consejo sesionan en dos periodos anuales al igual que la Suprema Corte de Justicia. El primer periodo comienza el primer día hábil de enero y termina el quince de julio; el segundo periodo inicia el primer día hábil del mes de agosto y termina el 15 de diciembre de cada año (artículo 70, Ley Orgánica).

¹⁴ En un sentido similar Jorge Carpizo sostiene: "Es mejor el procedimiento de elección de los consejeros magistrados y jueces por el pleno, con una mayoría de ocho votos, que el sistema de insaculación que es aleatorio y que podía resultar con consejeros no idóneos, como aconteció en la primera insaculación. Sin embargo, sobre este aspecto hay que seguir meditando". "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", *op. cit.* pág. 217

Las funciones principales del Consejo de la Judicatura se enuncian en el segundo párrafo del artículo 94 constitucional y son las relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral (esto último conforme al artículo 99 de nuestro ordenamiento normativo superior). Estas mismas funciones, más la de la carrera judicial se vuelven a señalar en el primer párrafo del artículo 68 de la Ley Orgánica.

El Pleno es el órgano superior del Consejo y tiene a su cargo las atribuciones más importantes, de las cuales las primeras veintiún fracciones del artículo 81 de la Ley Orgánica son indelegables, debido a que se relacionan con funciones superiores de administración y de normatividad general. Aquí es importante remarcar, que la fracción XLI de dicho numeral, relativa a la designación de los consejeros comisionados que formarán parte de la Comisión del Tribunal Electoral, está ubicada como una atribución delegable, cuando debería ser lo contrario.

En la estructura del Consejo de la Judicatura Federal deben considerarse las siguientes partes:

- Pleno.
- Presidencia del Consejo.
- Comisiones.
- Secretariado Ejecutivo.
- Órganos Auxiliares.

Como se ha dicho con anterioridad, las primeras veintiún fracciones son atribuciones exclusivas del Pleno y las restantes pueden delegarse a las Comisiones del Consejo, mediante acuerdos generales (artículo 82, Ley Orgánica). De la misma manera, debe cambiarse la disposición de la referida fracción XLI del artículo 81, debido a que no puede ser delegable a cualquier

Comisión del Consejo la designación de comisionados a la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

Las atribuciones más importantes del Presidente del Consejo se señalan en el artículo 85 de la Ley Orgánica y son entre otras, las siguientes:

- I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal.
- II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.
- III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones.
- V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de este último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora.
- VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.
- VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos.
- VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en la Ley Orgánica.
- IX. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y
- X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y acuerdos generales.

Más adelante, se detallarán las funciones de las Comisiones, Secretariado Ejecutivo y Órganos Auxiliares del Consejo de la Judicatura.

2.5.1 Administración

Como se ha señalado con anterioridad, el fundamento de la función de administración del Consejo de la Judicatura Federal se encuentra en el segundo párrafo del artículo 94 constitucional. Esta función se regula además, en diversos dispositivos del Título Sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sobre todo en varias fracciones del numeral 81 de este ordenamiento.

Las funciones de administración pueden clasificarse atendiendo a sus finalidades. Son globales, si se consideran criterios presupuestales y financieros; y se toman en cuenta aspectos relacionados con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y autoevaluación. Son de organización, si se atiende a la sistematización de operaciones y de procedimiento. Son de apoyo y auxilio operativo, si se parte del principio que la función administrativa es de carácter adjetivo, sobre todo si se le compara con el apoyo que le debe brindar a la función jurisdiccional.

Considerando los criterios referidos, a continuación se enumeran las principales funciones administrativas del Consejo de la Judicatura Federal:

- a) Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para ésta última y el que apruebe el Tribunal, se integre y se envíe al titular del Poder Ejecutivo para que lo haga llegar a la Cámara de Diputados.
- b) Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias.

- c) Otorgar licencias a los titulares de los órganos jurisdiccionales, a los propios consejeros y a los servidores públicos del mismo Consejo.
- d) Llevar a cabo lo relativo a ingresos, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción de los trabajadores administrativos de los tribunales y juzgados federales.
- e) Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de su licencias, remociones y renunciaciones.
- f) Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y contratación de obra se ajuste a las disposiciones aplicables.
- g) Establecer los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos internos, así como los de servicios al público.
- h) Operar el Sistema de Escalafón.
- i) Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del Artículo 123 de la Constitución.
- j) Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.
- k) Administración de bienes muebles e inmuebles del PJF, a excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral.

El Pleno del Consejo tiene reservada por disposición de Ley el ejercicio de diversas atribuciones administrativas (artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica).

2.5.2 Vigilancia.

La función de vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal se enuncia en el segundo párrafo del artículo 94 constitucional. Dicha función se vuelve a señalar en el artículo 68 de la Ley Orgánica.

Puede clasificarse esta función de vigilancia en el Poder Judicial de la Federación y que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, desde diversas aristas:

- a) La del **seguimiento del funcionamiento y operación administrativa**, que realiza la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y que tiene como propósito de vigilar el funcionamiento de las normas de control aplicables en materia presupuestal, responsabilidades de los servidores públicos, entre otras.
- b) Las relativas a la **inspección del funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito**, encomendadas a la Visitaduría Judicial. El alcance y límites de estas inspecciones es conocer la asistencia del personal de los órganos jurisdiccionales; verificar el manejo de valores; revisión de libros de gobierno; examen formal del manejo de los expedientes; verificación de si las notificaciones y diligencias se efectuaron en los plazos legales, entre otras.
- c) Las vinculadas con la **información y evaluación**, tiene como fines el diagnóstico de problemas, verificar el cumplimiento de programas institucionales, corroborar la veracidad de informes, evaluación de acciones de gestión judicial, proponer alternativas para la toma de decisiones y favorecer el óptimo funcionamiento, entre otras.

La función de vigilancia debe tener un carácter más preventivo que punitivo y llevarse a cabo con apego irrestricto en la normatividad aplicable.

2.5.3 *Disciplina*

La función de disciplina se encuentra mencionada en el párrafo segundo del artículo 94 constitucional y está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Esta función la lleva a cabo en un ámbito competencial que excluye a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral. Esta atribución disciplinaria del Consejo es asimismo referida en el artículo 68 de la Ley Orgánica.

Mediante el ejercicio de esta función disciplinaria el Consejo de la Judicatura puede conocer de las conductas de los servidores públicos y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y Oficinas de Correspondencia Común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten.

En esta materia disciplinaria, se conoce de todos los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales; se trata de la definición de sanciones de los magistrados y jueces; se resuelve, en su caso, de todas aquellas situaciones vinculadas con el funcionamiento irregular de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

2.5.4 Carrera Judicial

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995, que fue presentada por el Ejecutivo Federal y en los dictámenes legislativos del Congreso de la Unión se señalan diversas consideraciones sobre el manejo de la función de carrera judicial por parte del Consejo de la Judicatura. Esta función es enunciada en el primer párrafo del artículo 68 de la Ley en comento.

Al definir el objeto de la carrera judicial, se afirma lo siguiente: "La iniciativa contempla un conjunto de reglas, procedimientos y categorías para el desarrollo de una auténtica carrera judicial. Ha sido ésta una larga demanda por parte de abogados, académicos y miembros del Poder Judicial de la Federación, por considerarla como el medio más eficiente para fortalecer la autonomía independencia y calidad de la justicia federal".¹⁵

¹⁵ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tematizada y Concordada.*, op. cit. pág. 21

En la nueva Ley Orgánica de 1995 se intentó fortalecer al Poder Judicial de la Federación mediante el ejercicio planeado e institucional de la función de la carrera judicial.

En el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Ley Orgánica se realizan importantes reflexiones sobre la carrera judicial, como se sabe éste órgano fungió como Cámara de origen en el proceso legislativo. En ese documento se contempla que la carrera judicial requiere de dos presupuestos: "a) un sistema institucional de designación y de ascenso de los órganos jurisdiccionales; b) que los titulares de los órganos jurisdiccionales cuenten, para el eficaz cumplimiento de su tarea, con una serie de garantías económicas y profesionales de autonomía e independencia".¹⁶

Con el manejo de la carrera judicial por parte del Consejo de la Judicatura Federal, en las diversas categorías existentes en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, se definen mecanismos más abiertos y transparentes en el ingreso y promoción de los servidores públicos vinculados al quehacer jurisdiccional. Se establecen exámenes de aptitud; se abre el Poder Judicial y se permiten concursos abiertos; se regulan los concursos internos. Por otra parte, se definen reglas más claras en los cambios de adscripción de magistrados y jueces. Además se establece recurso de revisión administrativa para el conocimiento y resolución por la Suprema Corte.

2.6 Órganos colegiados, secretariado ejecutivo, órganos administrativos y auxiliares

En el Título Sexto de la Ley Orgánica se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. Se señalan sus comisiones, atribuciones, Secretariado Ejecutivo y Órganos Auxiliares.

¹⁶ *Ibid.* pág. 89

En el *Acuerdo General 48/1998*, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, así como en el *Acuerdo General 5/2000* que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la Presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las direcciones generales que les corresponden, se detalla la estructura, organización y funcionamiento del Consejo.

2.6.1 Las Comisiones

Por disposición del artículo 77 de la Ley Orgánica, el Consejo de la Judicatura cuenta con las siguientes Comisiones Permanentes: Administración, Disciplina, Creación de Nuevos Órganos y Adscripción. En la fracción I del artículo 81 de dicho ordenamiento se le confiere la atribución de establecer las Comisiones que considere convenientes.

En el referido Acuerdo General 48/1998 se reconoce además la Comisión de Carrera Judicial. Más recientemente, en septiembre de 1999 y mediante el Acuerdo General Número 26/1999, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se creó la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo y la Secretaría Ejecutiva correspondiente.

Cada una de las Comisiones mencionadas se vinculan con el ejercicio de las funciones constitucionales y legales encomendadas al Consejo de la Judicatura Federal.

2.6.2 El Secretariado Ejecutivo

En el artículo 86 de la Ley Orgánica se define la estructura básica del Secretariado Ejecutivo, misma que se compone de los siguientes: Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial; Secretario Ejecutivo de Administración; y, Secretario Ejecutivo de Disciplina.

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica concibió al Secretariado Ejecutivo como un ente dedicado a "apoyar el seguimiento y ejecución de las funciones sustanciales del Consejo" y que permitiría "el mejor y más oportuno desarrollo de las funciones del Consejo".¹⁷

La estructura señalada en el párrafo anterior ha sido adecuada por el Consejo de la Judicatura Federal, considerando lo dispuesto en los artículos 81, fracción XVIII, y 86. En el artículo 8° del Acuerdo General del Pleno del Consejo Número 5/2000, se establece la estructura actual:

- I. El Secretario Ejecutivo del Pleno.
- II. El Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Organos.
- III. El Secretario Ejecutivo de Administración.
- IV. El Secretario Ejecutivo de Finanzas.
- V. El Secretario Ejecutivo de Disciplina.
- VI. El Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación.

Cada una de estas Secretarías Ejecutivas tiene, por lo general, bajo su adscripción a diversas direcciones generales que las auxilian en el ejercicio de sus funciones.

2.6.3 De los órganos auxiliares

La estructura de los órganos auxiliares se encuentra enunciada en el artículo 88 de la Ley Orgánica. Así, para el adecuado funcionamiento del Consejo se contará con el apoyo de los siguientes órganos:

- I. Instituto de la Judicatura.
- II. Visitaduría Judicial.
- III. Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

¹⁷ *Ibid*, pág. 18

IV. Instituto Federal de Defensoría Pública.

V. Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Los órganos auxiliares se comprendieron, en la Iniciativa de Ley Orgánica de 1995, como una organización administrativa que permitiría un tratamiento especializado y eficaz de los asuntos de la competencia del Consejo de la Judicatura.¹⁸

¹⁸ *Ibid*, pág. 19

CAPÍTULO III

III. UN BALANCE DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL 1995-2000

En un balance del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal deben considerarse los propósitos o motivos de las reformas constitucionales y legales de 1994 a 1999, y confrontarlos con el desarrollo de su gestión en los aspectos de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

3.1. Administración

3.1.1. Marco general

Dentro de las razones que se adujeron con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, según la Exposición de Motivos de la reforma constitucional de 1994, fue la de que éste nuevo órgano favorecería la liberación de cargas administrativas de la Suprema Corte de Justicia y para que contara en adelante con mayor tiempo en el desahogo de sus funciones jurisdiccionales¹.

Como se ha visto, con el Consejo de la Judicatura se estableció un nuevo modelo de gobierno interior del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, un órgano que sería responsable, encontrándose entre otras de sus funciones, la de velar por la independencia de los jueces y magistrados.

La función administrativa se consideró como subordinada en este nuevo modelo de gobierno interior en el Poder Judicial y se vinculó al objetivo de crear e impulsar el desarrollo de la carrera judicial.

¹ Poder Judicial de la Federación, *Consejo de la Judicatura Federal, Normas Fundamentales*. Segunda edición actualizada. México, 1996, pág. 18.

Esa función administrativa debe ser considerada bajo indicadores de eficiencia y eficacia. El Constituyente Permanente dispuso, en el nuevo artículo 100 de la Carta Fundamental, que el Consejo de la Judicatura Federal tuviera competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia y del que proponga el Tribunal Electoral. Tal diferencia, se justificó inicialmente en la Exposición de Motivos de la reforma de diciembre de 1994, bajo el siguiente argumento: "...Esta...formulación es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal"². La integración presupuestal del Poder Judicial de la Federación la aceptó finalmente el Constituyente Permanente y bajo la modalidad orientada en la iniciativa de ley mencionada.

El gasto en la impartición de la justicia debe considerarse como una erogación fiscal indispensable del Estado y de la democracia. Para que los gobernados puedan acceder a este servicio público y se hagan efectivas las garantías individuales vinculadas con el acceso efectivo a la justicia, es importante que exista un presupuesto público suficiente.

Si se considera la evolución histórica del presupuesto público asignado al Poder Judicial de la Federación de 1933 a 2000 se aprecian tendencias opuestas. En el Cuadro 1 y Gráfica 1 se muestran dos situaciones: por una parte, de 1933 a 1983 cayó la participación del presupuesto del Poder Judicial en el gasto público federal de 1.33% a 0.04%; en cambio, en contrapartida se aprecia que de 1983 al 2000 creció el peso de las erogaciones autorizadas de un 0.04% a un 0.68%, de presupuesto del gobierno federal.

² *Ibid.*, pág. 35.

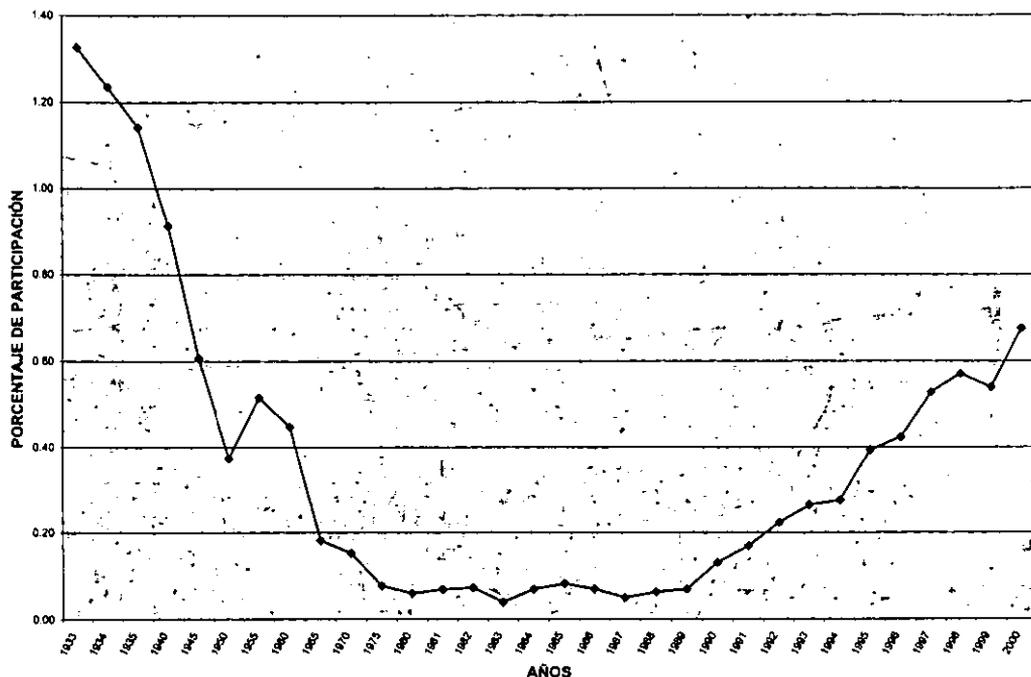
CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL EN EL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

(EN NUEVOS PESOS)

Año	Presupuesto de Egresos de la Federación (gasto neto total autorizado)	Presupuesto Poder Judicial (gasto neto total autorizado)	Porcentaje
1933	\$ 215,542	\$ 2,859	1.33
1934	\$ 242,733	\$ 3,000	1.24
1935	\$ 275,795	\$ 3,150	1.14
1940	\$ 448,769	\$ 4,100	0.91
1945	\$ 1,006,631	\$ 6,105	0.61
1950	\$ 2,746,057	\$ 10,271	0.37
1955	\$ 5,681,399	\$ 28,277	0.52
1960	\$ 10,256,341	\$ 45,878	0.45
1965	\$ 37,008,080	\$ 67,352	0.18
1970	\$ 72,229,308	\$ 109,736	0.15
1975	\$ 346,658,425	\$ 265,358	0.08
1980	\$ 1,683,412,335	\$ 1,000,017	0.06
1981	\$ 2,332,724,000	\$ 1,600,000	0.07
1982	\$ 3,320,569,238	\$ 2,399,530	0.07
1983	\$ 7,118,774,478	\$ 2,783,752	0.04
1984	\$ 12,023,366,406	\$ 8,306,700	0.07
1985	\$ 18,589,980,461	\$ 15,168,687	0.08
1986	\$ 32,224,612,700	\$ 22,401,800	0.07
1987	\$ 86,211,864,300	\$ 42,810,800	0.05
1988	\$ 208,879,100,000	\$ 131,383,800	0.06
1989	\$ 246,506,934,400	\$ 171,146,000	0.07
1990	\$ 197,009,066,200	\$ 257,000,000	0.13
1991	\$ 233,802,021,800	\$ 394,823,500	0.17
1992	\$ 249,245,241,400	\$ 555,661,300	0.22
1993	\$ 275,532,254,600	\$ 727,190,000	0.26
1994	\$ 309,676,900,000	\$ 850,131,000	0.27
1995	\$ 352,488,708,600	\$ 1,385,915,000	0.39
1996	\$ 553,718,000,000	\$ 2,343,608,000	0.42
1997	\$ 725,790,000,000	\$ 3,830,198,000	0.53
1998	\$ 871,567,800,000	\$ 4,973,294,700	0.57
1999	\$ 1,030,265,300,000	\$ 5,553,996,244	0.54
2000	\$ 1,195,313,400,000	\$ 8,075,766,038	0.68

Fuente: Elaboración propia, considerando datos de 1933 a 1996 de Cossío Díaz, José Ramón *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, UNAM, 1996. Los datos relativos a 1997-2000 se tomaron del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada uno de esos años.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER
JUDICIAL EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

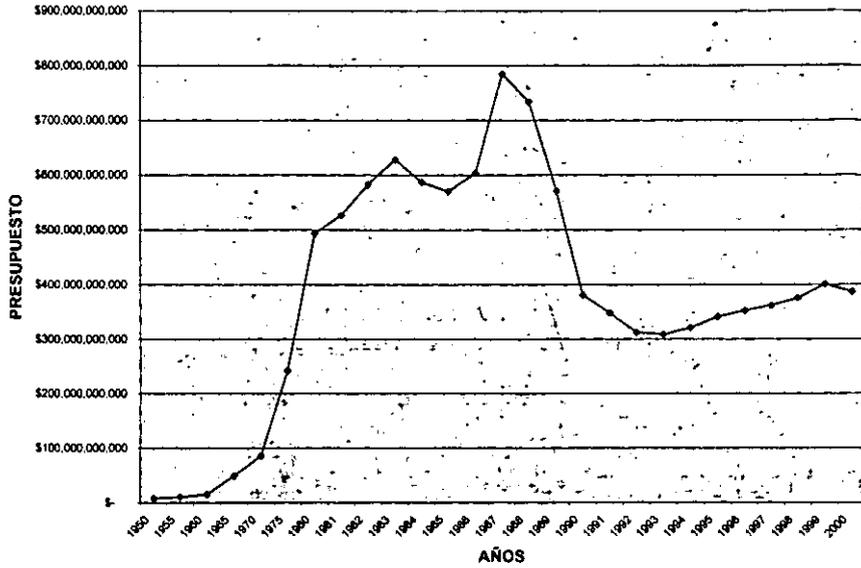
Otra expresión de esa evolución histórica del presupuesto público destinado al Poder Judicial de la Federación, puede apreciarse en el Cuadro 2. La estadística presupuestal de 1950 al 2000 nos indica que, en términos generales, el gasto del Poder Judicial no ha sido tan afectado por situaciones de inflación o políticas económicas restrictivas y de racionalidad presupuestal. En efecto, sólo en los años de 1983, 1986, 1987 y 1989 cayó en términos reales el gasto fiscal dedicado a este Poder Federal (Gráficas 2.1 y 2.2). En este periodo se expresa una recesión de la actividad productiva, combinada con una inflación aguda y una disminución real del gasto público federal.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL
(EN NUEVOS PESOS)

Año	Presupuesto de Egresos de la Federación	Índice Nacional de Precios al Consumidor (Base 1984=100)	Presupuesto de Egresos de la Federación (descontada la inflación)	Presupuesto Poder Judicial	Índice Nacional de Precios al Consumidor (Base 1984=100)	Presupuesto Poder Judicial (descontada la inflación)	Porcentaje
1950	2,748,057	0.0335	8,197,185,073	10,711	0.0306	30,850,701	0.37
1955	5,681,369	0.0538	10,588,625,000	28,777	0.0538	54,631,288	0.52
1960	10,258,341	0.0868	18,387,144,377	48,078	0.0868	99,723,404	0.43
1965	37,008,083	0.0752	48,212,872,340	87,352	0.0762	88,583,830	0.18
1970	72,228,308	0.0843	85,881,288,904	108,736	0.0843	130,173,191	0.18
1975	346,858,425	0.1432	342,078,908,738	288,358	0.1432	195,305,688	0.08
1980	1,683,412,338	0.3411	484,834,877,838	1,600,017	0.3411	293,174,142	0.08
1981	2,332,724,000	0.4428	528,893,158,727	1,803,000	0.4428	361,255,362	0.07
1982	3,330,588,238	0.8700	382,288,008,887	2,348,830	0.8700	420,870,175	0.07
1983	7,118,774,478	1.1534	628,080,213,340	2,783,782	1.1534	245,810,728	0.04
1984	12,023,388,480	2.0488	584,846,188,324	3,328,700	2.0488	435,442,210	0.07
1985	18,069,800,481	3.2828	570,087,418,321	4,188,887	3.2828	485,168,728	0.08
1986	32,224,812,100	3.5897	893,481,070,858	22,451,835	3.5897	418,832,833	0.07
1987	85,211,884,300	10.8883	794,721,855,838	42,810,800	10.8883	388,074,413	0.05
1988	208,878,100,000	28.4730	753,884,114,180	131,383,808	28.4730	461,432,838	0.06
1989	248,608,834,455	43.1814	570,883,882,258	171,148,000	43.1814	398,341,844	0.07
1990	187,000,088,200	81.8870	361,187,088,001	257,000,000	81.8870	487,223,873	0.13
1991	233,802,021,600	87.1887	344,144,553,238	384,823,800	87.1887	587,913,780	0.17
1992	248,248,341,400	78.7788	312,421,177,358	588,881,800	78.7788	808,504,200	0.22
1993	275,532,254,800	88.3028	308,537,774,488	727,180,000	88.3028	814,298,800	0.26
1994	308,876,303,000	88.4580	321,058,421,025	880,131,000	88.4580	881,375,771	0.27
1995	352,488,708,800	103.2588	341,371,901,041	1,388,873,000	103.2588	1,342,284,780	0.30
1996	553,718,000,000	184.8183	353,377,872,325	2,343,888,000	184.8183	1,483,552,580	0.42
1997	728,180,000,000	200.3880	362,188,148,847	3,830,168,000	200.3880	1,911,380,902	0.53
1998	1,071,867,800,000	251.8880	374,880,488,818	4,873,284,700	251.8880	2,144,715,377	0.57
1999	1,350,268,300,000	287.0880	450,822,174,183	5,363,888,244	287.0880	2,180,768,542	0.54
2000	1,198,313,400,000	308.8180	388,334,244,889	8,072,788,038	308.8180	2,814,201,785	0.88

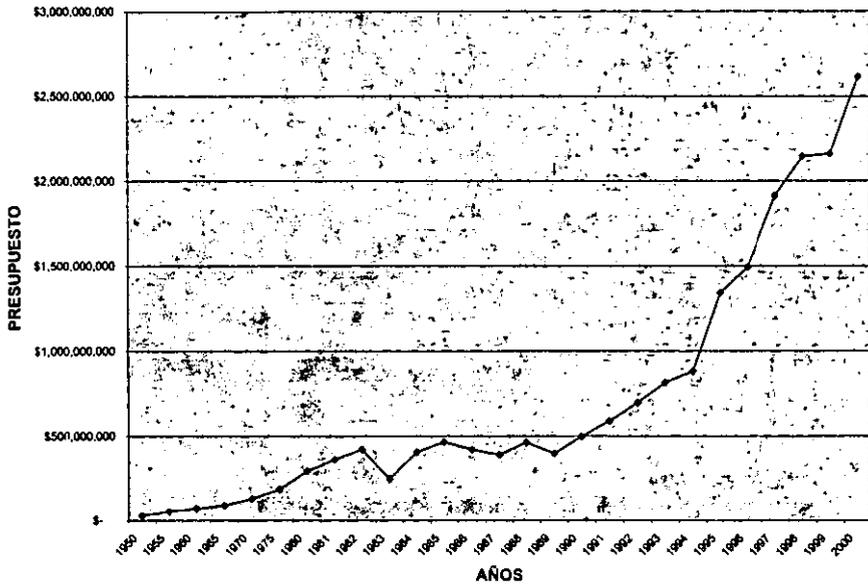
FUENTE: Elaboración propia. Los datos de 1950 a 1988 se tomaron de Coello Díaz, José Ramón, op. cit. y los de 1997 al 2000 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación

GRÁFICA 2.1
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
DESCONTADA LA INFLACIÓN (1994=100)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 2.2.
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
DESCONTADA LA INFLACIÓN (1994=100)



Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Los cambios en la década de los noventa

Si se examina la reciente evolución de los recursos presupuestales, plazas y órganos jurisdiccionales en el Poder Judicial de la Federación, en los cinco primeros años de actividad del Consejo de la Judicatura, y si se le compara con lo ocurrido en los cinco años anteriores, se encuentran resultados interesantes. Tal comparación conviene aclararlo, ofrece algunas dificultades debido a la forma como se presentan los informes sobre el funcionamiento del Poder Judicial, en los que se privilegia la estadística judicial respecto de la administrativa³.

Como se ha explicado previamente, el comportamiento de las asignaciones presupuestales totales al Poder Judicial de la Federación, en el periodo 1990-2000, muestran una tendencia ascendente tanto en precios corrientes como constantes, es decir descontando el efecto de los precios⁴. Un ejercicio estadístico, considerando como año base los precios de 1994, nos ilustra una tendencia consistente del incremento real en las asignaciones presupuestales al Poder Judicial de la Federación hasta la fecha, no obstante el crecimiento inflacionario. En todo este tiempo, se aprecia el interés de la Federación por dedicar recursos adicionales a la administración de justicia, a pesar de las circunstancias económicas complejas y de crisis durante este periodo. Por otra parte, en el mismo lapso se observa una tendencia descendente en el presupuesto del gobierno federal (ver Cuadro 2 y Gráficas 2.1 y 2.2.).

El artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 estableció las particularidades del ejercicio presupuestal para

³ Para la comparación presupuestal se considera la siguiente periodización : 1990-1995, todo el Ramo 003 Poder Judicial de la Federación; de 1996-2000 se incluye, en ese ramo 003, el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y a partir de 1997 el del Tribunal Electoral.

⁴ Cfr., *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 42 ; Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, *Informe de Actividades de la Comisión de Administración 1995-1996*, México, 1996, págs. 75-91.

ese año. En consecuencia, en la ley se definió que : “El presupuesto del Poder Judicial de la Federación para 1995 será administrado y ejercido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y por el Consejo de la Judicatura Federal, en sus rubros y montos requeridos respectivamente. Para este efecto, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el presidente de la Suprema Corte de Justicia someterá al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal la división de dicho presupuesto, tomando en cuenta las necesidades de administración para ambos, durante el resto del presente ejercicio fiscal”. Por mandato de la nueva Ley Orgánica, se dispuso que fuese hasta el 27 de junio de 1995 cuando el Presidente de la Suprema Corte de Justicia sometiera la división presupuestal para su correspondiente ejercicio orgánico separado, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 100 de la Constitución General de la República.

La estadística presupuestal del Consejo de la Judicatura Federal confirma un incremento en los diversos capítulos de gasto, lo que viene a corroborar que la Reforma del Poder Judicial de la Federación ha contado con el apoyo de los otros dos poderes de la Federación.⁵

Para medir la eficiencia presupuestal conviene relacionar los montos presupuestales con los recursos humanos ocupados y la planta existente en los órganos jurisdiccionales federales.

⁵ Cfr., Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1995-2000.

CUADRO 3

ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1930-1995)

AÑO	TRIBUNALES UNITARIOS	TRIBUNALES COLEGIADOS	JUZGADOS	TOTAL
1930	6		46	52
1940	6		46	52
1950	6		46	52
1951	6	5	46	57
1960	6	6	48	60
1970	6	13	55	74
1980	12	23	89	124
1982	16	24	98	138
1985	18	30	102	150
1988	25	57	131	213
1990	29	65	146	240
1991	35	77	154	266
1992	39	78	156	273
1993	44	78	162	284
1994	46	82	169	297
1995	47	83	176	306
1996	47	83	178	308
1997	49	90	185	324
1998	49	98	188	335
1999	52	117	197	366
2000	55	138	217	410

Fuente: Elaboración propia, con datos del Centro de Documentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informes Anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (a partir de 1995 y de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal).

Nota: Los Tribunales Colegiados de Circuito se crean en 1951.

La gestión presupuestal en el Poder Judicial de la Federación, después de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, ha estado acompañada de ciertos problemas administrativos en el ejercicio de gasto. Como se ha señalado en el Capítulo II de este trabajo, el Constituyente Permanente le definió al Consejo de la Judicatura Federal la atribución de aprobar el anteproyecto de presupuestos del Poder Judicial, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el del Tribunal Electoral. Asimismo, se le confirió competencia para efectuar el ejercicio presupuestal, con las excepciones referidas.

Los recursos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados no han sido ejercidos totalmente en los años de 1996 a 1998, y en cambio en 1999 se ha presentado un mayor gasto al originalmente aprobado por el Congreso (ver Cuadro 4). Esto se colige si se compara el presupuesto establecido en el Decreto anual aprobado por la Cámara de Diputados con la revisión que procede de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO 4

COMPARACIÓN ENTRE PRESUPUESTO AUTORIZADO Y EL EJERCIDO EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA
1995	1,718.6	1,588.3	-130.3
1996	2,343.6	2,273.9	-69.7
1997	3,830.2	3,207.9	-622.3
1998	4,973.3	4,692.3	-281
1999	5,554.0	6,713.4	1,159.4

Fuente: Elaboración propia. Con información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. El dato de presupuesto autorizado de 1995 se tomó de la Cuenta Pública de ese año y reconoce una modificación neta adicional de 332.7 millones de pesos a los inicialmente autorizados por la Cámara de Diputados. Los datos correspondientes a 1999, en lo relativo al presupuesto ejercido, proceden de información proporcionada por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Esas diferencias en el ejercicio presupuestal han provocado diversas observaciones y recomendaciones de la Cámara de Diputados al Poder Judicial de la Federación. Como ejemplo de ello, se encuentra el antecedente de que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de este órgano legislativo, señaló en el Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1997 la siguiente recomendación en el Decreto relativo:

“e) Para el Poder Judicial se recomienda que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los próximos ejercicios se expliquen las cantidades aplicadas para las adquisiciones, y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como remodelación de inmuebles; costo de los cursos de capacitación al personal, diplomados, seminarios y talleres.”

Como consecuencia de ese Dictamen de la Cuenta Pública de 1997, la Cámara de Diputados instruyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, lo siguiente: “Realizar las revisiones pertinentes a fin de determinar los motivos por los cuales no entraron en funcionamiento 15 órganos jurisdiccionales creados en el ejercicio por parte del Poder Judicial”.

Es conveniente señalar, que ese sub-ejercicio presupuestal de 16.2% de 1997 fue explicado en el Dictamen de la Cámara de Diputados, “por que no se concluyeron los contratos de obra, por lo que no entraron en funciones órganos jurisdiccionales”.

En años anteriores a 1995 y 1996, el ejercicio presupuestal del Poder Judicial de la Federación, en lo que se refiere a obra pública, se rezagó. Esto afectó el promedio de creación material de nuevos órganos jurisdiccionales y la ocupación efectiva de nuevas plazas.

3.1.3. Eficiencia presupuestal jurisdiccional

Si se divide el monto presupuestal del Poder Judicial de la Federación, dedicado a servicios personales, entre el dato histórico de plazas de personal ocupado, se aprecia en la década de los noventa una tendencia ascendente: en 1990 existían 11,356 plazas a las que les correspondían, en promedio 17 mil 869 pesos; en 1994 se ocupaban 14,955 plazas, mismas que, en promedio, se repartirían el presupuesto de servicios personales, descontando la inflación, de 23 mil 52 pesos⁶. Para el Consejo de la Judicatura Federal en el ejercicio de 1997, se presupuestaron, 14,672 plazas; y, finalmente, en el anteproyecto del 2000 se consideraron alrededor de 21 mil plazas. El crecimiento presupuestal ha superado al incremento de plazas ocupadas.

Por otra parte, si en un supuesto estadístico relacionamos el monto total del presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados entre los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial existentes, descontándose el impacto de los precios y tomando como índice base el año de 1994, se aprecian las siguientes tendencias de 1990 a 2000⁷:

- En 1990, había un total 240 órganos jurisdiccionales federales, a los que en promedio les tocaba 2 millones 72 mil pesos;
- Para 1994 los órganos jurisdiccionales sumaban 297 y les correspondía un promedio de 4 millones 386 mil pesos ;
- En 1997 existieron 324 órganos jurisdiccionales, a los cuales les correspondería 5 millones 900 mil; y,

⁶ Este cálculo se realiza considerando el histórico de plazas del Poder Judicial Federal en el *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmüll Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 41.

⁷ Esta relación sólo tiene el propósito estadístico de suponer que todos los recursos presupuestales se dedicaran a órganos jurisdiccionales, sabiendo que esto no ocurre pues reparte, además a otras áreas administrativas que realizan funciones de apoyo.

- Finalmente, de acuerdo al presupuesto autorizado para el 2000 y considerando a 410 órganos jurisdiccionales, el reparto crecería a 6 millones 376 mil pesos en promedio.

Esta distribución es hipotética, debido a que no todo el presupuesto se destina a las funciones sustantivas, es decir a las jurisdiccionales; empero, la parte del gasto público que reciben las áreas administrativas y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal obedece a que están realizando funciones de apoyo a las áreas jurisdiccionales. A pesar de ello el ejercicio resulta ilustrativo, si partimos de la idea de que se puede eficientar la función administrativa y de que en el futuro se transfieran más recursos a la función jurisdiccional (Cuadro 5).

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A PRECIOS CONSTANTES (1994=100)

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	TOTAL DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES	REPARTO HIPOTÉTICO POR ÓRGANO
1990	497,223,673	240	2,071,765
1991	587,913,790	266	2,210,202
1992	696,504,200	273	2,551,297
1993	814,298,800	284	2,867,249
1994	881,375,771	297	2,967,595
1995	1,342,204,760	306	4,386,290
1996	1,493,552,560	308	4,849,197
1997	1,911,390,902	324	5,899,355
1998	2,144,715,377	335	6,402,135
1999	2,160,768,542	366	5,903,739
2000	2,614,201,793	410	6,376,102

Fuente: Elaboración propia. Con información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Informes de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El manejo de asuntos de los órganos del Poder Judicial de la Federación ofrece una tendencia más positiva (Cuadro 6). Por ejemplo, mientras en 1990 se resolvían en los tribunales colegiados 61 mil 587 asuntos; en 1995, egresaban 96 mil 981 (incremento de 57.5 por ciento); y, en 1999, 178 mil 390 (84 por ciento más, respecto a 1995). Esto implica un mayor número de asuntos ingresados a este tipo de tribunales y sumados con los asuntos pendientes de periodos previos, elevan las denominadas cargas de trabajo. Resulta conveniente indicar que se elevó la productividad de los tribunales colegiados debido a que su incremento, entre 1990 y 1995, fue de 27.5% y entre 1995 y 1999 resultó de solo 19.6%. Esto quiere decir que el crecimiento de los asuntos resueltos por los tribunales colegiados superó a la tasa de incremento de los tribunales colegiados.

En lo que se refiere a las cargas de trabajo en los Tribunales Unitarios de Circuito se encuentran tendencias interesantes, por ejemplo, estas expresan variaciones mínimas entre 1990 y 1995 (aumentan 13.7%), de ahí el porqué se justifique el crecimiento de estos órganos jurisdiccionales en ese lapso (62%); se aprecia, en consecuencia, una relación categórica entre el incremento de estos órganos jurisdiccionales y la disminución de los asuntos pendientes (35.4%). Las cargas de trabajo de estos Tribunales Unitarios se mantienen prácticamente constantes entre 1996 y 1998, de ahí el porqué sólo se incrementó en dos órganos en ese periodo. En los años de 1999 y 2000 se eleva el número de Tribunales Unitarios para alcanzar en el último la cifra de 55. Esto puede tener una justificación en el ascenso de cargas de trabajo, egresos y asuntos pendientes.

En el manejo de los asuntos de los Juzgados de Distrito se observa una tendencia superior, si se confronta con los Tribunales Colegiados de Circuito y con los Tribunales Unitarios. Como se ha visto, éste tipo de órganos son los que han crecido más; de 1990 a 1995 crecieron en 20.5% y de 1995 al 2000 en 22% (Cuadro 3).

Las cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito disminuyeron en la medida que se elevó su número (Cuadro 6), esto se aprecia claramente entre 1990 y 1994. Lo que comprueba que con una planeación y programación adecuada en la creación de órganos jurisdiccionales se permite enfrentar el rezago y la demanda de impartición de justicia. Esa tendencia se revierte a partir de 1995, en este año crecieron los ingresos de asuntos a 195 mil 52 (8.4 por ciento); en 1996 se incrementaron a 206 mil 662 (6 por ciento). Los egresos de asuntos en estos Juzgados de Distrito pasaron de 161 mil 533 en 1994 a 192 mil 404, durante 1995 (19.1 por ciento de avance); para 1996 representaron 203 mil 587 (5.8 por ciento de incremento anual). Los asuntos pendientes alcanzaron su mayor nivel en 1997, pero cayeron en el bienio 1998-1999, como derivación de que se crearon más Juzgados de Distrito.

CUADRO 6

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

ESTADÍSTICA DE CARGAS DE TRABAJO ASUNTOS PENDIENTES Y EGRESOS EN LOS ORGANOS JURISDICCIONALES DEL P.J.F. 1990-1999

	TRIBUNALES COLEGIADOS			TRIBUNALES UNITARIOS			JUZGADOS DE DISTRITO		
	CARGAS DE TRABAJO	EGRESOS	ASUNTOS PENDIENTES	CARGAS DE TRABAJO	EGRESOS	ASUNTOS PENDIENTES	CARGAS DE TRABAJO	EGRESOS	ASUNTOS PENDIENTES
1990	78,553	61,587	16,967	26,505	19,856	6,649	328,897	248,877	80,020
1991	86,477	73,057	13,332	31,286	23,859	7,697	306,500	230,143	78,357
1992	87,826	78,135	11,091	31,284	27,014	4,270	302,530	219,974	82,564
1993	90,567	79,490	11,075	30,352	27,402	2,950	305,158	216,419	86,819
1994	97,834	85,375	12,459	31,238	28,871	2,565	268,745	161,533	60,774
1995	112,684	96,961	15,703	30,129	27,777	2,352	283,199	192,404	90,795
1996	128,351	106,584	22,757	33,751	30,544	3,207	297,457	203,587	93,870
1997	156,095	119,065	37,030	33,720	30,437	3,283	309,369	213,341	96,298
1998	198,589	145,433	53,156	33,750	30,673	3,077	244,157	206,069	36,068
1999	242,811	178,380	64,221	36,692	33,358	3,334	258,980	221,541	37,389

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos en los Informes Anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

3.1.4. El costo presupuestal de la impartición de justicia

Comparando la evolución del presupuesto global del Poder Judicial de la Federación, en el periodo de 1990 a 1999 en términos reales, respecto del número de asuntos que han egresado de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito en el mismo periodo, se aprecia una mayor erogación, en promedio, para el manejo de dichos asuntos. En 1990, al fisco federal le significaba cada asunto concluido la cantidad de 1 mil 505 pesos; para 1994 sube el costo promedio a 3 mil 198 pesos (Cuadro 7).

Se mantiene la tendencia ascendente de este costo promedio por asuntos egresados en estos órganos jurisdiccionales en los años de 1995 a 1998, representando una cantidad cercana a los 5 mil 612 pesos. Para 1999, ante el menor crecimiento presupuestal, y la creación de más órganos jurisdiccionales, disminuye este costo promedio.

Es necesario precisar que en esta manera de calcular los costos promedios de la función jurisdiccional se han tomado en cuenta únicamente los asuntos despachados por los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, excluyéndose los resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se ha considerado, para efectos de análisis estadístico, todo el presupuesto del Poder Judicial Federal, debido a que no se dispone de cifras específicas respecto del gasto destinado a las funciones jurisdiccionales y a las no jurisdiccionales. No obstante estas limitaciones, resulta útil este ejercicio para medir la eficiencia presupuestal de la función jurisdiccional federal.

CUADRO 7

COSTO PRESUPUESTAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ASUNTOS QUE EGRESARON, A PRECIOS CONSTANTES (1994=100)

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	TOTAL DE ASUNTOS QUE EGRESARON DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES	COSTO PROMEDIO DE ASUNTO EGRESADO
1990	497,223,673	330,320	1,505
1991	587,913,790	326,789	1,799
1992	696,504,200	323,123	2,156
1993	814,298,800	322,951	2,521
1994	881,375,771	275,579	3,198
1995	1,342,204,760	317,162	4,232
1996	1,493,552,560	339,625	4,398
1997	1,911,390,902	362,843	5,268
1998	2,144,715,377	382,175	5,612
1999	2,160,768,542	433,339	4,986
2000	2,614,201,793		

Fuente: Elaboración propia. Con información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Informes de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra manera de medir la eficiencia presupuestal en el Poder Judicial de la Federación, viene a ser la comparación de indicadores jurisdiccionales y administrativos.

Así por ejemplo, la mayor actividad de los órganos jurisdiccionales no se corresponde con la situación de menor crecimiento o de estancamiento en los órganos administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal. Para confirmar tal aserto, basta considerar otros elementos, según datos estadísticos de los órganos del Poder Judicial de la Federación:

- En obras de remodelación y adaptación a los locales que ocupan los órganos jurisdiccionales federales, se realizaron 38 en 1995-1996, en cambio en 1993-1994, se hicieron 59⁸ ;
- Por su parte, las adquisiciones de inmuebles por el Poder Judicial de la Federación ofrece el siguiente comportamiento: el indicador de gestión denominado "adquisición de edificios para instalar órganos jurisdiccionales", de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, muestra dos casos en 1995-1996 (Monterrey y Guadalajara); en cambio durante 1993-1994 se llevaron a cabo 16 adquisiciones de inmuebles en el Poder Judicial⁹.
- En el rubro del fideicomiso de casas entregadas a jueces y magistrados, indica que se asignaron 32 inmuebles en 1995-1996, en cambio en el bienio previo se entregaron 158 casas a estos funcionarios judiciales¹⁰.

El crecimiento de la plantilla de personal en órganos jurisdiccionales, entre 1995 y 1997, pasó de 11 mil 395 plazas a 13 mil 386 (creció 17.5 por ciento); por otra parte, el resto del personal asignado al Consejo de la Judicatura Federal (Comisiones, secretariado ejecutivo, órganos auxiliares, direcciones generales), en el mismo lapso, pasó de 2 mil 395 plazas, a 2 mil 681 (12 por ciento de incremento).

En lo que se refiere a la distribución de equipos personales de cómputo se observa un avance. En 1994, se contaba con 1838 unidades en todo el Poder

⁸ Cfr., *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 49 ; para el Consejo de la Judicatura Federal se registran "Concursos celebrados para asignar obras de rehabilitación, ampliación, modificación de inmuebles y/o reubicación de órganos jurisdiccionales", en *Informe de Actividades de la Comisión de Administración 1995-1996*, México, 1996, pág. 53.

⁹ *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 38; *Informe de Actividades de la Comisión de Administración 1995-1996*, México, 1996, pág. 55.

¹⁰ *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 35; *Informe de Actividades de la Comisión de Administración 1995-1996*, México, 1996, pág. 55.

Judicial de la Federación; en cambio hacia principios de 1997, llegó a 2 mil 90 (sólo en el Consejo de la Judicatura Federal y con equipos nuevos)¹¹.

El ejercicio presupuestal del Consejo de la Judicatura Federal, en 1995 y 1996, presentó los problemas de una transición administrativa. El traslado en la administración y ejercicio presupuestal, de la Suprema Corte al Consejo de la Judicatura, explicó un sinnúmero de situaciones, cuestiones que reflejan dificultades en la planeación y programación presupuestal. Como se ha visto, no se utilizaron plenamente los recursos presupuestales autorizados por el Congreso de la Unión, como ha sucedido entre 1995 y 1998; y, en 1999 se sobrepasó el gasto autorizado.

Los recursos presupuestales que se aprobaron por la Cámara de Diputados a solicitud del Poder Judicial de la Federación y del Ejecutivo Federal, se dieron para ejercitarse en determinados objetivos programáticos y para el cumplimiento de metas específicas. Por tal virtud conviene llevar a cabo una profunda reforma presupuestal en el Poder Judicial de la Federación, en particular en el Consejo de la Judicatura, partiendo de un serio diagnóstico de sus estructuras administrativas, de impulsar la actualización de la normatividad, y de una práctica institucional más apropiada para enfrentar los problemas de planeación, programación, administración, ejercicio y de control en la materia.

¹¹ *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 44; *Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica. Febrero de 1995-Enero de 1997*, pág. 260, se consigna un importante avance, pues sólo en 1996 se repartieron 2,090 computadoras

3.2. Vigilancia y disciplina

3.2.1 Marco Normativo

En la Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se señala que el Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como las conductas de sus titulares. De la misma manera, el nuevo órgano del Poder Judicial llevará a cabo el nombramiento y remoción de sus funcionarios. Se considera en el referido documento, que mediante el desarrollo de tales funciones se obtendrán mayores beneficios en la impartición de la justicia federal, pues se facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal que integran al Poder Judicial de la Federación.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, le atribuye la facultad a la Visitaduría Judicial para la realización de visitas ordinarias y extraordinarias a los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y a los propios órganos auxiliares, con el propósito de vigilar el estricto cumplimiento de la ley, el adecuado funcionamiento de tales órganos y la conducta de sus titulares.

Por otra parte, a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en la Exposición de Motivos de la nueva Ley Orgánica, se le concibió como un órgano complementario en el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Esta Contraloría tendría la atribución de vigilar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados, así como llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

En 1995, el Consejo de la Judicatura Federal acordó crear una Comisión de Vigilancia, de conformidad con la atribución señalada en el segundo párrafo del artículo 94 de la Carta Magna, así como también en la fracción I del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En abril de 1998 el Pleno del Consejo resolvió extinguir esta Comisión y, más adelante en 1999, decidió reestablecerla modificando parte de sus cometidos. Adelante se presenta una comparación de las funciones y atribuciones conferidas a la Comisión de Vigilancia que funcionó de 1995 a 1998, así como de las definidas a la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación a partir de septiembre de 1999.

En los razonamientos que precedieron al Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de noviembre de 1995, que constituyó la anterior Comisión de Vigilancia, se definieron entre otros, los siguientes aspectos:

- “Que con arreglo al artículo 81, fracción XXX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia del Consejo de la Judicatura Federal ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Considerando Segundo);
- “Que es política prioritaria del Consejo de la Judicatura Federal hacer un seguimiento estricto y riguroso de la aplicación de los recursos del Poder Judicial de la Federación y de lograr su óptimo aprovechamiento, así como lograr la ejecución plena y el seguimiento de los programas de actividades de los Organos del Consejo de la Judicatura Federal y la mayor racionalidad administrativa y funcional de los mismos...” (Considerando Quinto).

A la Comisión de Vigilancia se le asignó, de conformidad con el artículo segundo del Acuerdo General 12/1995, la función de elaborar “...un proyecto de Reglamento interno para su aprobación y que comprenderá la realización de los propósitos expresados en el Considerando Quinto de este Acuerdo”. La función de vigilancia quedó delimitada a los siguientes aspectos: control presupuestal;

seguimiento de programas institucionales; y, al cumplimiento de indicadores de eficiencia y eficacia administrativa.

En puntos anteriores de este capítulo se han presentado reflexiones respecto del balance administrativo en el periodo que existió esa Comisión de Vigilancia y que reflejan problemas de organización y funcionamiento administrativo.

En abril de 1998, se aprobó el denominado "Acuerdo General Número 13/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga el Acuerdo General Número 12/1995, lo que conlleva a la extinción de la Comisión de Vigilancia y, consecuentemente, de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal". En las justificaciones más importantes del Acuerdo se señaló:

- "Que el Consejo de la Judicatura Federal **ha avanzado significativamente en la consolidación de sus programas institucionales**, así como en la creación de nuevas comisiones y comités encargados de evaluar las tareas realizadas, definir nuevas estrategias, precisar prioridades y proponer alternativas y soluciones, **dando lo anterior como consecuencia, una carga creciente de trabajo**. En efecto, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación determinó la creación de la Comisión de Administración de dicho Tribunal y la asignación de nuevas tareas a los consejeros designados por el Pleno, para participar en la administración del órgano jurisdiccional electoral. Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, han creado las comisiones conjuntas de relaciones públicas y comunicación social, y la encargada de garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación que demandan de los consejeros designados tiempo y trabajo adicional" (Considerando Quinto);
- "Que la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal ha desarrollado un notable esfuerzo por introducir en las tareas, prácticas y programas del propio Consejo diversa normatividad, elementos de control y

métodos de vigilancia administrativa que se han implantado y que favorecen las tareas de contraloría administrativa, financiera y contable, que por disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación debe realizar la Contraloría del Poder Judicial de la Federación"... (Considerando Sexto);

- "Que conforme a la decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tomada en sesión ordinaria del día veinticinco de marzo del año en curso, se **determinó efectuar una reducción y racionalizar las erogaciones para enfrentar los ajustes presupuestales del gasto público federal, en solidaridad a las medidas que adoptó el Poder Ejecutivo Federal para mantener la disciplina fiscal en el gasto público y garantizar finanzas sanas y que la supresión de una estructura administrativa como la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, que si bien ha cumplido con la tarea encomendada, no resulta ahora prioritaria** y su cancelación permitirá mantener inalterados los programas de apoyo a órganos jurisdiccionales" (Considerando Octavo, *subrayado nuestro*);
- "Que no obstante resultar satisfactorias las tareas realizadas, tanto por la Comisión de Vigilancia como por la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, resulta prudente dar por concluido su funcionamiento por las consideraciones antes señaladas y en forma particular para racionalizar recursos, evitar duplicidades y asignar de mejor manera los arbitrios disponibles ..." (Considerando Noveno).

Estas fueron las consideraciones expresas que llevaron al Pleno del Consejo a disolver la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, por mayoría de votos y con la oposición de la Consejera María Concepción Elisa Martín de Zúñiga.

En otras partes de este Capítulo se ha mostrado que de 1995 a 1997 se expresaron diversos subejercicios presupuestales en el Poder Judicial de la Federación, un problema que se repitió en 1998, precisamente en el tiempo que

se extinguió la anterior Comisión de Vigilancia y la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia respectiva. Además, se han referido los limitados progresos en la creación de órganos jurisdiccionales y en la obra pública de esos años.

En septiembre de 1999 se aprobó y publicó el "Acuerdo General número 26/1999 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crea la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva correspondiente", en este marco normativo se volvió a instituir un órgano del Consejo especializado de la función de vigilancia, tal como lo dispone el segundo párrafo del artículo 94 constitucional y el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el Considerando Quinto del Acuerdo General 26/1999 se señaló lo siguiente: "... es política prioritaria del Consejo de la Judicatura Federal establecer medios adecuados de vigilancia, información y evaluación, para consolidar sus programas institucionales, con la finalidad de alcanzar un óptimo funcionamiento de las áreas administrativas, de tomar las medidas de apoyo que garanticen la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación, de preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros, cuidando que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad, así como de efectuar un seguimiento estricto y riguroso del cumplimiento de los propios programas."

Los ámbitos de actuación de la función de vigilancia se amplían, si se considera a la anterior de Comisión de Vigilancia. Se recoge para esta función, lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994. Como se observa, a la función de vigilancia se adicionan las de información y evaluación. Asimismo, se eslabona la vigilancia a la prevención y toma de decisiones en lo relativo a valores trascendentales: autonomía, imparcialidad e independencia en los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Se retoma de la anterior Comisión de Vigilancia la idea de que este órgano lleve a cabo el seguimiento estricto y riguroso de los programas institucionales del Consejo de la Judicatura, pero se incorpora el que observe si los integrantes del Poder Judicial se apeguen a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad.

En el artículo segundo del citado Acuerdo General 26/1999, se definen las siguientes atribuciones a la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación:

- I. Vigilar el cumplimiento de los programas institucionales, así como proponer las medidas pertinentes para el óptimo funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral;
- II. Establecer en el ámbito de su competencia, medios adecuados de vigilancia, información y evaluación del Poder Judicial de la Federación, como apoyo a la toma de decisiones tendentes a garantizar su autonomía y preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros, cuidando que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad;
- III. Formular los criterios normativos de operación y evaluación, para hacer posible el cumplimiento de las atribuciones a que se refiere la fracción anterior y someterlos a la aprobación del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal;
- IV. Elaborar estudios en el ámbito de su competencia, para establecer los criterios de evaluación en materia de reconocimientos, estímulos, ascensos y promociones del personal del Poder Judicial de la Federación, en los que se tendrá en cuenta el desempeño profesional, antigüedad, grado académico y los elementos adicionales que el propio Consejo estime necesarios;

- V. Participar en la esfera de su competencia en la preparación de criterios de evaluación para el ingreso, capacitación, ratificación, adscripción y remoción del personal del Poder Judicial de la Federación...;
- VI. Coordinar la elaboración de estudios así como la instrumentación y seguimiento de las acciones que se requieran en materia judicial para el adecuado desarrollo de las funciones del Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. Actuar como instancia consultiva en los asuntos a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, con el propósito de proveer a las áreas competentes de los elementos necesarios para la toma de decisiones, y;
- VIII. Las demás que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, en el artículo cuarto del mismo Acuerdo General 26/1999 se precisan las funciones de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación. Sus atribuciones son esencialmente, de apoyo a las enunciadas de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación.

3.2.2 Comportamiento de las quejas administrativas

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula la figura de la queja administrativa en sus artículos 132, 134 y 138, entre otros. Este tipo de quejas no son recursos procesales, sino medios de denuncia mediante los cuales se presentan inconformidades sobre la actuación de los funcionarios judiciales, y por ende con un acotado carácter administrativo. Una aproximación en la evolución reciente del comportamiento de estas quejas permite comprender mejor el desarrollo de las funciones de disciplina y vigilancia.

La información disponible no permite hacer una comparación detallada entre estas quejas administrativas en las anteriores etapas del Poder Judicial de la Federación y la actual, sin embargo se puede apreciar un interés inicial de los gobernados por presentar este tipo de denuncias en los primeros años de existencia del Consejo de la Judicatura Federal.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Las presentación de quejas administrativas relacionadas con magistrados y jueces que fueron examinadas por el Consejo de la Judicatura Federal, en 1995-1996, alcanzaron la cantidad un mil doscientos cinco; el comportamiento de la presentación de este tipo de quejas en 1993-1994, fue de ciento treinta y nueve¹². Conviene señalar que la presentación de estas quejas resultaron en su mayoría infundadas o improcedentes.

Del total de un mil doscientos cinco quejas presentadas sobre la conducta de magistrados y jueces en el lapso 1995-1996, sólo setenta resultaron fundadas, aplicándose ochenta y un sanciones, y dándose vista a la Procuraduría General de la República en tres ocasiones¹³. En 1997 se aceptaron 36 quejas fundadas y en 1998-1999 se reconocieron con ese carácter 22 para cada uno de esos años.

Las denuncias examinadas por el Consejo de la Judicatura Federal han tenido un curso similar al de las quejas administrativas. En efecto, en el lapso de 1995 a 1999, se ha considerado que en 50 denuncias se ha podido determinar responsabilidad.

En el rubro denominado "Expedientes de investigación", únicamente se encontraron 3 casos de responsabilidad y esto en 1999. En los otros 12 expedientes del bienio 1998-1999 se encuentran las siguientes situaciones: 6 sin responsabilidad; 4 improcedentes; y, 2 infundados. Los llamados "expedientes varios" de ese periodo reflejan que los 8 casos son infundados o improcedentes.

En las sanciones aplicadas y en las no ratificaciones de magistrados y jueces se puede ilustrar, aunque sea parcialmente, el comportamiento de la función

¹² *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1994*, pág. 27, y *Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica. Febrero de 1995- Enero de 1997*, pág. 219

¹³ *Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica. Febrero de 1995- Enero de 1997*, pág. 219

disciplinaria. La estadística de sanciones se puede apreciar de 1996 a 1999 en el siguiente Cuadro 8:

**CUADRO 8
SANCIONES APLICADAS**

	Apercibimiento privado	Supensión	Inhabilitación	Amonestación privada	Destitución	Amonestación Pública	Multa al promovente	Apercibimiento público	Apercibimiento al promovente
1995	11	2	0	4	2	4	2	0	2
1996	34	8	5	7	6	2	5	0	0
1997	43	6	0	3	5	7	12	6	0
1998	25	4	2	5	1	10	13	3	0
1999	18	4	2	4	2	6	3	3	1

Fuente: Elaboración propia, considerando informes del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Comisión de Disciplina.

En la no ratificación, o anteriormente denominada no reelección de magistrados y jueces se pueden apreciar las características de la carrera judicial y, desde luego, de las funciones de vigilancia y disciplina. En el Cuadro 9 se registran los casos de no ratificación de estos funcionarios judiciales de 1990 a 1998:

**CUADRO 9
NO RATIFICACIONES DE MAGISTRADOS Y
JUECES**

AÑO	NO RATIFICACIONES
1990	1
1991	0
1992	0
1993	4
1994	1
1995	1
1996	6
1997	6
1998	3
1999	n.d.

Fuente: Elaboración propia, considerando informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El esfuerzo del Consejo de la Judicatura Federal en materia de estudio de quejas administrativas resulta meritorio, pues supera al realizado en la anterior época del Poder Judicial de la Federación.

3.2.3 Visitas de inspección

Por lo que se refiere a visitas practicadas, debe considerarse que de acuerdo al artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

Entre el año de 1995 y enero de 1998, se practicaron 800 visitas de inspección a Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados. Para efectos comparativos, conviene señalar que de 1992 a 1995 se llevaron a cabo 687 visitas.¹⁴ Esta misma función, medida en términos de dictámenes de visita a Tribunales de Circuito y Juzgados se muestra en el Cuadro 10.

CUADRO 10
VISITAS DE INSPECCIÓN A TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE
DISTRITO

	Dictámenes de visita a Tribunales Colegiados	Dictámenes de visita a Tribunales Unitarios	Dictámenes de visita a Juzgados	Total
1996	20	4	7	31
1997	127	78	303	508
1998	176	97	341	614
1999	147	68	281	496

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

¹⁴ *Anexo Estadístico al Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Sr. Lic. Ulises Schmill Ordóñez, al terminar el año de 1994, pág. 27, y Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica. Febrero de 1995- Enero de 1998, pág. 347*

3.2.4 Control administrativo

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 103 de La Ley Orgánica, tiene a su cargo las facultades de control y de inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral.

Las principales atribuciones de este Órgano Auxiliar se enuncian en el artículo 104 de la Ley Orgánica, y son las siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;

II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

III. Llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, y a la Sala Superior del Tribunal Electoral, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y

V. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

Entre 1995 y 1998 la Contraloría del Poder Judicial de la Federación se enfrentó a diversas situaciones en el ejercicio de su misión de control e inspección de funcionamiento administrativo; a continuación, se mencionan las más relevantes:

- Las lenta expedición por el Consejo de la Judicatura de normas de funcionamiento de los órganos administrativos derivadas de la Ley Orgánica;
- Tener como marco de referencia obligatorio a normas complementarias rezagadas y heredadas de los órganos de la Suprema Corte de Justicia que corresponden a situaciones distintas a las que prevalecen en el Consejo;
- Las disposiciones normativas en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos no corresponden a las circunstancias particulares del Consejo de la Judicatura, y
- La determinación de las responsabilidades de los servidores públicos en el Consejo de la Judicatura requiere de procedimientos más apropiados.

En lo que se refiere a indicadores de gestión de este Órgano Auxiliar se muestran continuación algunos indicadores relevantes:

CUADRO 11
INDICADORES DE GESTIÓN DE CONTROL DE RESPONSABILIDADES

	1996	1997	1998	1999
Instrucción de procedimientos por queja y denuncias (expedientes)	29	35	75	24
Instrucción de procedimientos por inconformidad de proveedores y contratistas (expedientes)	3	8	3	8
Inscripciones en el Registro de Servidores Públicos Sancionados	S/D	140	91	314
Acciones relativas a servidores públicos extemporáneos en la presentación de la declaración de situación patrimonial	S/D	S/D	134	S/D

Procedimientos administrativos iniciados (expedientes)	S/D	S/D	2	18
Procedimientos administrativos que fueron repuestos (expedientes)	S/D	S/D	8	S/D
Análisis de evolución patrimonial (estudios)	S/D	S/D	16	27
Viajes de investigación relacionados con el seguimiento de evolución patrimonial	S/D	S/D	18	1

Fuente: Informes anuales de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

S/D: Sin dato disponible en el informe correspondiente.

Como se verá más adelante, entre 1998 y 2000 se impulsó en el Consejo de la Judicatura Federal la expedición de normas de funcionamiento administrativo, favoreciéndose con ello las atribuciones de control administrativo.

3.3 Carrera Judicial

Una función ordenada en el párrafo séptimo del artículo 100 de nuestra Ley Suprema y ejercida por el Consejo de la Judicatura es la de cuidar en todo momento que se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

Uno de los objetivos generales de la Reforma del Poder Judicial de la Federación de 1994-1995, fue el fortalecimiento de la carrera judicial, según reza la Exposición de Motivos de la Reforma de diciembre de 1994, "a fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia" elevando "a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeto a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes".

El comportamiento de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, en 1995-1999, de acuerdo a datos oficiales, muestra diversas tendencias. La información disponible no es homogénea, sobre todo si se pretende comparar con

datos previos a 1995. En el Cuadro 12 se observa un incremento en la designación de magistrados y jueces, aunque con un carácter desigual en el lapso de 1995 a 1999. Por otra parte, en las cifras disponibles sobre las categorías de secretarios de tribunal y de juzgado, así como en las de actuarios, se reflejan aumentos en los años de 1996 a 1998.

CUADRO 12

	Designaciones de Magistrados	Designaciones de Jueces	Designaciones de Srios. de Tribunal	Designaciones de Srios. de Juzgado	Designaciones de actuarios de Trib.	Designaciones de actuarios de Juzgado
1990	31	41	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1991	27	36	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1992	29	27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1993	17	25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1994	18	29	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1995	14	28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1996	52	62	285	332	87	218
1997	32	60	414	544	108	322
1998	11	1	499	573	157	443
1999	87	40	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Información Básica del Consejo de la Judicatura Federal 1995-1998.

Una de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con la fracción VII del artículo 81 de la Ley Orgánica, es la hacer nombramientos de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como el de resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción. En los Cuadros 13 y 14, se observa los primeras adscripciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito en el periodo de 1995 a 1999.

CUADRO 13

	Adscripciones de Magistrados	Readscripciones de Magistrados	Reincorporaciones de Magistrados	Comisiones de Magistrados	Titularidades
1995	14	34			
1996	2	31	0	0	0
1997	63	65	1	3	0
1998	28	58		1	2
1999	47	104	4	7	5

Fuente: Elaboración propia con base en informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e Información Básica del Consejo de la Judicatura Federal 1995-1998.

CUADRO 14

	Adscripciones de Jueces	Readscripciones de Jueces	Reincorporaciones de Jueces	Comisiones de Jueces	Titularidades
1995	27	35			
1996	7	10	0	0	0
1997	77	46	1	1	0
1998	37	38	0	0	1
1999		44	1	3	0

Fuente: Elaboración propia con base en informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e Información Básica del Consejo de la Judicatura Federal 1995-1998.

Un motivo esencial de la reforma constitucional de diciembre de 1994, fue el de vincular a la carrera judicial con el propósito de elevar la calidad profesional de quienes imparten justicia. Como se ha indicado anteriormente, es el Instituto de la Judicatura Federal el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal encargado de la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren pertenecer a éste, según lo dispone el artículo 92 de la Ley Orgánica.

Un indicador que pudiera medir el comportamiento de las funciones del Instituto de la Judicatura, y en particular con las tareas de formación capacitación y actualización, se aprecia en el registro de la participación de alumnos inscritos o egresados en los llamados Cursos de Especialización Judicial. En el Cuadro 15 se observa el número de alumnos inscritos o egresados, entre 1990 y 1999, en este tipo de cursos de especialización judicial, que imparte dicho Instituto en todas sus sedes.

CUADRO 15

ALUMNOS INSCRITOS O EGRESADOS EN LOS CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL

ANO	ALUMNOS
1990	219
1991	357
1992	379
1993	462
1994	616
1995	191
1996	334
1997	379
1998	450
1999	632

Fuente: Informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En los años en los que no está definido el número de alumnos egresados se toma el relativo a los inscritos.

3.4 Creación de órganos jurisdiccionales

Otro indicador importante que mide el fortalecimiento de la función sustantiva del Poder Judicial de la Federación es el que se refiere a la denominada creación o iniciación de órganos jurisdiccionales. En el cuadro 16 se muestran los cambios anuales en la creación de Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Se observa cómo en el periodo 1995-1998 se crean 38 órganos jurisdiccionales y en lo que va del 2000, 44 órganos jurisdiccionales. Se aprecia que en los primeros años de existencia del Consejo de la Judicatura Federal, se redujo la tendencia en el crecimiento de órganos jurisdiccionales, un problema que se ha explicado previamente al analizar la evolución del ejercicio presupuestal en el Poder Judicial de la Federación y que mostró en el mismo periodo subejercicios presupuestales recurrentes y sobre todo en lo que se refiere a la obra pública destinada a la creación de palacios de justicia.

CUADRO 16

AÑO	TRIBUNALES UNITARIOS	INCREMENTO ANUAL DE TRIBUNALES UNITARIOS	TRIBUNALES COLEGIADOS	INCREMENTO ANUAL DE TRIBUNALES COLEGIADOS	JUZGADOS	INCREMENTO ANUAL DE JUZGADOS DE DISTRITO	TOTAL	INCREMENTO ANUAL DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES
1990	29		65		146		240	
1991	35	6	77	12	154	8	266	26
1992	39	4	78	1	156	2	273	7
1993	44	5	78	0	162	6	284	11
1994	46	2	82	4	169	7	297	13
1995	47	1	83	1	176	7	306	9
1996	47	0	83	0	178	2	308	2
1997	49	2	90	7	185	7	324	16
1998	49	0	98	8	186	3	335	11
1999	52	3	117	19	197	9	366	31
2000	55	3	138	21	217	20	410	44

Fuente: Elaboración propia considerando informes anuales del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.5 Normatividad

Por el cúmulo de atribuciones conferidas al Consejo de la Judicatura Federal, en la reforma constitucional de 1994 y en la nueva Ley Orgánica de 1995, el legislador reconoció la necesidad de que el nuevo órgano tuviera prevista la competencia para emitir acuerdos de carácter general, estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia¹⁵. El nuevo modelo de gobierno interior implica el desarrollo de la normatividad complementaria por parte del propio Consejo de la Judicatura. Así, una administración moderna, eficaz y eficiente del propio Poder Judicial Federal, favorecería la función jurisdiccional.

Durante 1995, el Consejo de la Judicatura Federal emitió dieciocho Acuerdos Generales, la mayoría de éstos expedidos por el Pleno el Consejo y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. En 1996, se aprobaron veinticuatro Acuerdos Generales, publicados en su inmensa mayoría en los órganos mencionados con anterioridad.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 35.

En Acuerdos Generales se han normado diversas materias. Destacan, en 1995, nuevas regulaciones en asuntos relacionados con licencias de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; criterios de readscripción de jueces y magistrados; retorno de quejas administrativas a los Consejeros; bases para convocar a concursos de méritos; bases para el nombramiento de funcionarios de órganos jurisdiccionales; reglamentación en el funcionamiento de las Comisiones del Consejo; nuevo sistema en la distribución de asuntos; constitución de la Comisión de Vigilancia; guarda y seguridad de divisas extranjeras, valores y joyas; iniciación de órganos jurisdiccionales; creación, denominación, jurisdicción territorial y fecha de iniciación de varios órganos jurisdiccionales.

Durante 1996, se establecieron Acuerdos Generales, vinculados a las siguientes materias: concursos de oposición interno para Visitadores Judiciales; otorgamiento de licencias para servidores públicos por seis meses; al funcionamiento de las comisiones unidas; iniciación de órganos jurisdiccionales; concursos internos de oposición para la designación de jueces y magistrados; declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia; otorgamiento de años sabáticos; delegación de facultades en materia de recursos humanos; competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para la instrucción de procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares del propio Consejo; adscripción de Magistrados de Circuito; y, reglas de turno y distribución de asuntos en Juzgados de Distrito.

En 1997 el Consejo de la Judicatura Federal, siguió expidiendo Acuerdos Generales relativos a las funciones a él encomendadas y enunciaremos algunos de los más representativos y vinculados con las siguientes materias: cambios de domicilios de diversos órganos jurisdiccionales; concursos de oposición interno para Visitadores Judiciales; otorgamiento de licencias para servidores públicos por seis meses; al funcionamiento de las comisiones unidas; iniciación de órganos

jurisdiccionales; concursos internos de oposición para la designación de jueces y magistrados; declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia; otorgamiento de años sabáticos; delegación de facultades en materia de recursos humanos; fijación de bases generales por las que los jueces de distrito habrán de llevar a cabo visitas carcelarias; competencia de la Comisión de Disciplina para conocer de los dictámenes de secretario ejecutivo de disciplina, en relación con las visitas de inspección a órganos jurisdiccionales; creación de la Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos y la independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación; adscripción de Magistrados de Circuito; y, reglas de turno y distribución de asuntos en Juzgados de Distrito; lineamientos a seguir respecto de las resoluciones pronunciadas por el Pleno y relativas a remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

En 1998 el Consejo de la Judicatura Federal, continuó con su tarea regulatoria expidiendo Acuerdos Generales y enunciaremos algunos referentes con las siguientes materias: integración de las Comisiones Permanentes para ese año; sistemas de encuestas para evaluar el desempeño y honorabilidad de los visitadores; cambios de domicilios de diversos órganos jurisdiccionales; fijar las bases para la atención de los asuntos relacionados con bienes asegurados y decomisados; concursos de oposición interno para Visitadores Judiciales; al funcionamiento de las comisiones unidas; iniciación de órganos jurisdiccionales; concursos internos de oposición para la designación de jueces y magistrados; delegación de facultades en materia de recursos humanos; adscripción de Magistrados de Circuito; y, reglas de turno y distribución de asuntos en Juzgados de Distrito; designación del titular de la Visitaduría Judicial; homologación de los estudios de los cursos impartidos en el Instituto de la Judicatura; lineamientos generales para realizar visitas ordinarias a órganos jurisdiccionales no visitados; fijación de bases para las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública; el que extingue a la Comisión de Vigilancia y la Secretaría del mismo

nombre; el que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal (aprobado en diciembre de este año y publicado en el mes de marzo de 1999).

Durante el año de 1999, se expidieron diversos Acuerdos Generales, relacionados con las siguientes materias: integración de las Comisiones Permanentes para ese año; el relativo a disposiciones en materia de disciplina y racionalidad presupuestaria; cambio del logotipo del Consejo de la Judicatura Federal; designación de Consejeros que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral; el de la creación de la Comisión de Vigilancia y la Secretaría Ejecutiva del mismo nombre; el que reglamenta la organización de congresos nacionales de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; iniciación de órganos jurisdiccionales; concursos internos de oposición para la designación de jueces y magistrados; adscripción de Magistrados de Circuito; y, reglas de turno y distribución de asuntos en Juzgados de Distrito; diversos que modifican y precisan órganos y funciones al Acuerdo General 48/98.

Finalmente en lo que va del presente año 2000 y por razones de imposibilidad de actualización de información, hasta el momento de la elaboración de este trabajo el Consejo de la Judicatura Federal ha expedido diversos acuerdos relacionados con las siguientes materias: Integración de Comisiones Permanentes para este año; el que establece diversas disposiciones en materia de disciplina y racionalidad presupuestaria; continúa modificándose el multicitado acuerdo 48/98 que establece las bases de organización y funcionamiento del propio Consejo; el que regula las bases para el concurso interno de oposición para la designación de Magistrados de Circuito; en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Los Acuerdos Generales anteriormente descritos, reflejan el esfuerzo del Consejo de la Judicatura Federal, de llevar a cabo la expedición de las normas complementarias a las que aluden el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política y la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO IV

IV. UNA PROPUESTA PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

4.1. La vigilancia en los Poderes Judiciales: un panorama

El modelo administrativo de Consejo de Judicatura o Consejo de la Magistratura es una figura jurídica relativamente reciente en el Derecho Constitucional y en el Administrativo. Esta institución nace en la reconstrucción europea de la segunda postguerra mundial, según Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, "...como un intento para limitar las facultades tradicionales de los ministerios de justicia, que eran considerados el vehículo de la interferencia y el predominio del organismo ejecutivo en el funcionamiento de los tribunales con los cuales se afectaba su independencia".¹

Los ministerios de justicia de Inglaterra y en la Europa continental ejercían diversas presiones administrativas en los órganos jurisdiccionales, al tener éstos entes limitadas atribuciones no jurisdiccionales, en especial las relativas a las funciones de su propio gobierno interior, limitándose con ello la independencia judicial .

Como parte de la reconstrucción del Estado europeo de la postguerra, y en respuesta al totalitarismo fascista se establecieron en Francia e Italia los Consejos de la Judicatura. Con su conformación no se eliminaron las influencias de los poderes ejecutivos y de los ministerios de justicia en los órganos jurisdiccionales, aunque, como se verá adelante, se restringió su presencia.

El modelo del Consejo de la Judicatura o Consejo de la Magistratura es una alternativa al esquema administrativo de Secretaría de Justicia. En este último, el Poder Ejecutivo asume diversas funciones no jurisdiccionales relativas al

¹ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura. Cuadernos para la Reforma de Justicia*, 3. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pág. 13

funcionamiento del Poder Judicial. Parte de éstas funciones se vinculan con la carrera judicial, la adscripción y readscripción de los integrantes de la función judicial, entre otras.

En nuestro país como se ha explicado en el capítulo I de esta Tesis, el Constituyente de Querétaro resolvió suprimir la anterior Secretaría de Justicia y le permitió a la Suprema Corte de Justicia asumir funciones administrativas relacionadas con su gobierno interior.²

El Consejo de la Judicatura Federal en México representa un modelo administrativo diferente, si lo comparamos a los Consejos de Europa y de América Latina, como intentaremos explicarlo más adelante.

4.1.1. Los modelos de Francia, Italia y España

4.1.1.1. El ejemplo francés

En opinión de Héctor Fix Zamudio y de Héctor Fix-Fierro, aún cuando existen algunos antecedentes en las legislaciones de España e Italia sobre el Consejo de la Judicatura, este organismo de gobierno y administración de los tribunales de justicia, en su sentido moderno fue establecido por la Constitución francesa del 27 de octubre de 1946, que consagró en el Título IX, artículos 83 y 84, el Consejo Superior de la Magistratura³; más adelante, en febrero de 1947, se reglamentaron en leyes secundarias estos dispositivos constitucionales.⁴

² En el dictamen del Constituyente de Querétaro, relativo a la supresión de la Secretaría de Justicia se señala: "...suprimir las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, porque la primera en un régimen federal no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento de personal de la Administración de Justicia y su vigilancia sobre éste no dan fruto que la corrupción del Poder Judicial (*sic*)". *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Tomo II, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, pág. 346

³ Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor, *op. cit.* pág. 14

⁴ Otros Consejos de la Judicatura o de la Magistratura de Europa, son: el de Portugal, establecido en el artículo 226 de la Constitución de abril de 1976; el de Turquía, regulado en los artículos 143 y 144 de la Constitución de 1961; el de Grecia, instituido en 1975; Bulgaria, referido en el artículo 129 de la Constitución de 1991; Rumania, señalado en los artículos 124, 132 y 133 de la Constitución de 1991.

La integración y atribuciones del Consejo de la Magistratura de Francia han venido cambiando. Originalmente se conformaba por catorce miembros, presididos por el Presidente de la República, y como vicepresidente el ministro de justicia, otros seis integrantes titulares y los suplentes, que eran designados por un lapso de seis años por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios de sus integrantes. Otros seis miembros debían tener la categoría de magistrados, y otros dos serán nombrados por el Presidente de la República procedentes del Poder Judicial.

Diversas modificaciones tuvo esta composición original del Consejo de la Magistratura en Francia. Se reformó su integración con el establecimiento de la Quinta República el 4 de octubre de 1958. Posteriormente se llevó a cabo otra reforma constitucional importante, la del 19 de julio de 1993 y se cambió la Ley Orgánica número 94-100 del 5 de febrero de 1994.

Por disposición del artículo 64 de la Constitución de la República de Francia, el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial. A éste le auxilia el Consejo Superior de la Magistratura y en una ley orgánica se determina el denominado estatuto de los magistrados y fiscales, plasmándose la figura de la inamovilidad judicial.

En el artículo 65 de la citada Constitución se señala la integración del Consejo Superior de la Magistratura, el cual será presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia será su vicepresidente nato, y podrá suplir al Presidente de la República. El Consejo Superior de la Magistratura está compuesto de dos salas, una para los magistrados y otra para los fiscales. La sala de los magistrados comprende, además del Presidente de la República y del Ministro de Justicia, cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado, y tres personalidades que no pertenezcan ni al Parlamento ni a la carrera judicial, designados respectivamente por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado. La sala de los fiscales comprende, además del Presidente de la

República y el Ministro de Justicia, cinco fiscales y un magistrado, el consejero de Estado y las tres personalidades mencionados en el apartado anterior. La sala de los magistrados del Consejo Superior de la Magistratura formula propuestas para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de Casación, los de primer presidente del tribunal de apelación y los de presidente del tribunal de gran instancia. Los demás magistrados son nombrados con su dictamen favorable.

Respecto a las funciones de vigilancia señaladas en el citado artículo 65 de la Constitución, este Consejo de la Magistratura de Francia, tiene atribuciones para pronunciarse como consejo de disciplina de los magistrados bajo la presidencia del primer presidente del Tribunal de Casación. La sala de los fiscales del Consejo Superior de la Magistratura emite dictámenes sobre los nombramientos referentes a los fiscales, a excepción de los cargos que se provean en Consejo de Ministros. Pueden asimismo emitir dictámenes sobre las sanciones disciplinarias referentes a los fiscales, bajo la presidencia del Fiscal General del Tribunal de Casación. En una ley orgánica derivada, se determinan las condiciones de aplicación artículo 65 en comento.

El Consejo tiene dos ámbitos de competencia respecto de los magistrados judiciales y magistrados del ministerio público. En ambos funge como cuerpo disciplinario, rinde opinión sobre las sanciones disciplinarias concernientes a los magistrados del ministerio público, en cuyo caso es presidida por el Procurador General ante la Corte de Casación.

El Presidente de la República y el Ministro de Justicia no asisten a las sesiones relativas a la disciplina de los magistrados, y, como se ha señalado previamente, la ley orgánica relativa al estatuto de la magistratura fija el procedimiento disciplinarios y las sanciones que sean aplicables.

4.1.1.2. El Consejo Superior de la Magistratura de Italia

Dos años después de que se instituyó el Consejo de la Magistratura de Francia, se formó por disposición de la nueva Constitución de Italia –la llamada Carta Republicana que entró en vigor el primero de enero de 1948-, el Consejo Superior de la Magistratura, de acuerdo con sus artículos 104 y 105.⁵

Los dispositivos constitucionales citados en el párrafo anterior –según Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro- fueron reglamentados por diversos ordenamientos, que se iniciaron con la ley del 24 de marzo de 1958, y culminaron con las reformas de 1975 y 1981 y otras posteriores.⁶

De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución de Italia, la magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. En la cúspide de este orden se encuentra el Consejo Superior de la Magistratura, ente que está presidido por el Presidente de la República. Forman parte de este órgano como miembros natos: el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo. Los demás componentes son electos en sus dos tercios por la totalidad de los magistrados ordinarios de entre los pertenecientes a las diversas categorías, y en un tercio por el Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos titulares de universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio. El Consejo elige a un vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento. Los miembros electos del Consejo permanecen en el cargo cuatro años y no pueden ser inmediatamente reelectos.

⁵ Mario Melgar Adalid refiere que "...El Consejo Superior de la Magistratura de Italia había sido establecido desde 1907, aun cuando sus antecedentes se remontan a la Comisión Consultiva Central que servían para que sus integrantes, expresaran sus opiniones sobre los nombramientos y los ascensos de los miembros del Poder Judicial... el régimen de Mussolini convirtió al Consejo Superior de la Magistratura en un órgano de membrete... La Asamblea Constituyente de 1946-1947 aprobó una nueva Constitución y en el capítulo relativo al poder judicial, se tuvo a la vista el proyecto del ilustre jurista Piero Calamandrei. Prevalció el criterio de reconocer y garantizar la independencia de los jueces y magistrados, pues los jueces –dice la Constitución Italiana- sólo están sujetos a la ley; y la magistratura es un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Señaló el texto constitucional, como principio general, que los magistrados serían designados por concurso...". *El Consejo de la Judicatura Federal, op. cit.* pág. 60

Estos consejeros no pueden mientras permanezcan en el cargo, estar inscritos en los registros profesionales ni formar parte del Parlamento o de un Consejo Regional.

En el artículo 105 de la Constitución de Italia se le confiere competencia al Consejo Superior de la Magistratura, para que conforme a lo dispuesto en el ordenamiento judicial, resuelva sobre las admisiones, destinos y traslados, ascensos y medidas disciplinarias relativos a los magistrados.

En el artículo 106 de la Constitución italiana se señala que los nombramientos de los magistrados se harán por oposición, y define que la ley orgánica judicial podrá admitir la designación, incluso mediante elección, de magistrados honorarios para todas las funciones que se confien a jueces individuales. Posibilita que puedan ser llamados al cargo de vocal del Tribunal Supremo por méritos especiales, previa designación del Consejo Superior de la Magistratura, catedráticos titulares de Universidad en disciplinas jurídicas, y abogados que tengan quince años de ejercicio y estén inscritos en los registros especiales correspondientes a las jurisdicciones superiores.

En el artículo 107 de la Carta constitucional de Italia se define que los magistrados serán inamovibles. No pueden ser destituidos ni suspendidos de servicio ni destinados a otros cargos o funciones sino por virtud de resolución del Consejo Superior de la Magistratura, adoptada por los motivos y con las garantías establecidas por el ordenamiento de la judicatura, y con el consentimiento de los propios interesados.

De acuerdo con ese numeral 107, el Ministro de Justicia tendrá la facultad de incoar expedientes disciplinarios. Los magistrados se distinguen entre sí únicamente por la diversidad de funciones.

⁶ Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.* pág. 18

En el artículo 108 de la Constitución en comento se señala que se establecerán mediante ley las normas orgánicas de la judicatura y las inherentes a cualquier tipo de magistratura. Asimismo, se estipula que la ley garantizará la independencia de los jueces de jurisdicciones especiales, del Ministerio Fiscal destinado ante ellas y de los terceros que participen en la administración de justicia.

En el marco legal que regula las funciones de vigilancia y de disciplina en Italia, se aprecia que el Consejo Superior de la Magistratura establece los procedimientos disciplinarios en contra de los magistrados y se le atribuye a una sección disciplinaria especializada. Tales procedimientos son iniciados a petición del Ministro de Gracia y Justicia o del procurador general ante la Corte Suprema de Casación. De conformidad con el artículo 108 en comento el Presidente del Consejo tiene la facultad de presidir la sección disciplinaria, aunque ordinariamente es el Vicepresidente quien lo hace. Por su parte, las funciones de ministerio público ante la sección disciplinaria son ejercidas por el procurador general ante la Corte de Casación. El debate ante la sección disciplinaria se desarrolla en audiencia pública, aunque se presentan excepciones, en particular si los hechos objeto de inculpación no afectan el ejercicio de la función judicial, o si se recurren peticiones de tutela de derechos de terceros o exigencias de tutela de la credibilidad de la función judicial con referencia a los hechos debatidos y al cargo que ocupa el inculpado, la sección disciplinaria puede disponer a petición de parte, que la discusión sea a puerta cerrada.

Recapitulando, es de advertirse que el Consejo Superior es el órgano competente para decidir sobre las sanciones disciplinarias contra los magistrados como resultado de los procedimientos disciplinarios iniciados a petición del Ministro de Gracia y Justicia o del procurador general ante la Corte Suprema de Casación.

Respecto del ingreso o promoción en la magistratura, el Consejo Superior es quien aprueba o modifica la lista de aspirantes en los concursos respectivos, previo examen que hace de los expedientes, así como de las quejas formuladas

por el Ministro de Gracia y Justicia y por los interesados (en un plazo de 30 días a partir de la publicación de la lista).

Los sujetos que se encuentran investidos de la facultad para promover la acción disciplinaria son:

- a. El Ministro de Gracia y Justicia, mediante petición.
- b. El procurador general ante la Corte Suprema de Casación en su calidad de ministerio público o ante la sección disciplinaria del Consejo Superior.

Contra las resoluciones en materia disciplinaria se admite recurso ante las secciones unidas de la Corte Suprema de Casación, el cual tiene efecto suspensivo sobre la resolución impugnada.

4.1.1.3. El Consejo General del Poder Judicial de España

El Consejo General del Poder Judicial de España se estableció en la Constitución de diciembre de 1978. Tomó como referentes – según Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro- "... los modelos de Italia y Portugal, [y] posee algunos antecedentes en la legislación anterior, que lo establecieron como *Consejo Judicial* en las leyes de 17 de mayo de 1917 y 21 de junio de 1926. Esta institución se mantuvo con altibajos en la tormentosa vida española hasta el arribo del franquismo, e inclusive durante la dictadura se restableció con facultades limitadas, en la base 10ª., de la Ley de 28 de noviembre de 1974, de Bases Orgánicas de la Justicia".⁷

No obstante los antecedentes mencionados, el Consejo General del Poder Judicial de España es una figura jurídica nueva, sobre todo si se considera la dimensión otorgada por la referida Constitución de 1978. En efecto, de conformidad con el artículo 122 de este ordenamiento constitucional, se define al Consejo General del

⁷ *Ibid*, págs. 23-24

Poder Judicial como un órgano del propio gobierno. Ahí mismo se señala el imperativo de que 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.

De acuerdo al precitado dispositivo constitucional, el Consejo General del Poder Judicial está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, quien lo preside, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos últimos, se conforma por doce, quienes a su vez proceden de los Jueces y Magistrados y de todas las categorías judiciales, en los términos establecidos por 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 mas de quince años de ejercicio en su profesión.

La reglamentación de la Constitución española de 1978, relativa al Consejo General del Poder Judicial, se encuentra en la Ley Orgánica de Poder Judicial (LOPJ), la cual entre otras funciones se le atribuye el régimen disciplinario del mismo Poder. Así por ejemplo, los artículos 132 y 133 de la misma ley establecen a la Comisión Disciplinaria como integrante del Consejo, entre otras, y a la cual compete la instrucción de expedientes e imposición de sanciones a Jueces y Magistrados. Las resoluciones que emita se consideran impugnables ante el Pleno del propio Consejo. (Artículo 143, 1 de la LOPJ).

La estructura del Consejo General se conforma por los siguientes órganos:

- a) Presidencia.**
- b) Vicepresidencia.**
- c) Pleno.**
- d) Comisión permanente.**
- e) Comisión disciplinaria.**

- f) Comisión de calificación.
- g) Demás comisiones y delegaciones que se consideren oportunas.

De manera enunciativa se señalan algunas facultades y atribuciones de los órganos y titulares señalados en el párrafo anterior. El presidente tiene, entre otras, las siguientes facultades:

- a) Representar al Consejo.
- b) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, con voto de calidad.
- c) Proponer el nombramiento de ponencias para preparar la resolución o despacho de un asunto.
- d) Autorizar los acuerdos del Pleno.
- e) Ejercer la superior dirección de la actividad de los órganos técnicos del Consejo. (Los órganos técnicos llevan a cabo la función de inspección, mediante la realización de actuaciones y visitas que son acordadas por el Consejo General, sin perjuicio de la competencia de los órganos de gobierno de los tribunales).

El Pleno del Consejo General de España tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Proponer el nombramiento del Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo; de los miembros del Tribunal Constitucional; de los presidentes de sala y magistrados del Tribunal Supremo, y de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.
- Resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Comisión Permanente, de la Comisión Disciplinaria y de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados.
- Resolver los expedientes de rehabilitación instruidos por la Comisión Disciplinaria.

- Acordar la separación y jubilación de los jueces y magistrados.

Por su parte, la Comisión de Disciplina del Consejo General tiene, entre otras, la atribución de instruir los expedientes así como la imposición de sanciones a jueces y magistrados.

En cuanto al régimen de responsabilidad que establece la legislación española se consideran los siguientes tipos:

- a) **Penal.** Aquí el juicio podrá incoarse por providencia del Tribunal competente; por querrela del Ministerio Fiscal; querrela del perjudicado u ofendido; o, ejercicio de la acción popular (artículos 405 al 409, Ley Orgánica).
- b) **Civil.** En este caso se podrá exigir a instancia de parte perjudicada o de sus causahabientes, debiéndose esperar a que se ponga fin al proceso por el cual se incurrió en la falta (artículos 411 al 413, Ley Orgánica).
- c) **Disciplinaria.** Puede llevarse paralelamente con un procedimiento penal, pero para su resolución deberá esperarse a la resolución penal (artículos 414 al 427, Ley Orgánica).

De acuerdo con los artículos 416 al 419 de la citada Ley Orgánica, en el marco jurídico de las responsabilidades de España, las faltas prescriben y pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) **Muy graves.** En este supuesto, la prescripción de las conductas irregulares ocurre a los 2 años de que se cometieron. Como ejemplos de estas faltas se encuentran: el incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución; la afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio; la provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que desempeñe su cargo, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional; la intromisión, a petición o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la potestad

jurisdiccional de otro juez o magistrado; las acciones u omisiones que hayan dado lugar en sentencia firme a la declaración de responsabilidad civil en el ejercicio de su función por dolo o culpa grave; el ejercicio de actividades que son incompatibles con su cargo; mantenerse en el nombramiento cuando debe excusarse; la desatención o el retraso injustificado y reiterado en el ejercicio de su deber jurisdiccional; la ausencia injustificada, por 7 o más días naturales, de la sede del órgano en que labora; faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas; la revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función, cuando se cause perjuicio a la tramitación del proceso o a cualquier persona; el abuso de su cargo para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales; la comisión de un falta grave cuando ya hubiere sido sancionado dos veces anteriormente por faltas de la misma naturaleza. Este tipo de faltas serán impuestas por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

- b) **Graves.** Este tipo de conductas prescriben al año desde que hubieran sido cometidas. Como una tipología representativa de este tipo de irregularidades la legislación española considera a las siguientes: faltar al respeto a sus superiores jerárquicos, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad; interesarse, por cualquier tipo de recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado; servirse de su condición para felicitar o censurar a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales; corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jurisdiccional, cuando no sea de su competencia; el exceso o abuso de autoridad, o falta grave de consideración respecto de los ciudadanos, Secretarios, Médicos forenses, Oficiales Auxiliares y Agentes de los Juzgados y Tribunales, de los miembros del Ministerio Fiscal, Abogados y Procuradores, Graduados Sociales y funcionarios de la Policía Judicial; dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria que proceda en contra de sus subordinados, cuando conozcan o deban conocer del incumplimiento grave de sus funciones; revelar hechos o datos conocidos en el

ejercicio de su función, cuando no causen perjuicio; la ausencia injustificada por más de 3 días naturales y menos de 7, de la sede del órgano en el que laboran; el incumplimiento injustificado y reiterado de horario de audiencia pública y la inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública; el retraso injustificado en la iniciación o tramitación de los procesos o causas en el ejercicio de su función, si no constituye falta muy grave; el incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos o a las funciones inspectoras del Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional o de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno; el ejercicio de actividades compatilzables sin autorización o por haberla obtenido con falta de veracidad en los presupuestos alegados; la abstención injustificada declarada por la Sala de Gobierno; la Comisión de una falta de carácter leve, cuando ya hubiere sido sancionado dos veces anteriormente por faltas de la misma naturaleza. Este tipo de faltas son sancionables e impuestas por la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial.

- c) **Leves.** Su prescripción está prevista en el Código Penal de España. Los ejemplos de estas conductas opuestas al orden jurídico son: la falta de respeto a los superiores jerárquicos cuando no concurren las circunstancias que la calificarían de grave; la desatención o desconsideración con iguales o inferiores, con los ciudadanos, los miembros del Ministerio Fiscal, Médicos forenses, Abogados y Procuradores, Graduados Sociales, con los Secretarios, Oficiales, Auxiliares y Agentes y funcionarios de la Policía Judicial; el incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución en cualquier clase de asunto; la ausencia injustificada por más de 1 día natural y menos de 4 de la sede del órgano en que labore; la desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realicen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno. La aplicación de sanciones corresponde a la Comisión de Disciplina y a las Salas de Gobierno de la Audiencia Nacional.

Los tipos de sanciones impuestas y los órganos competentes deben atender la proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable. De conformidad con los artículos 420 y 421 de la Ley Orgánica se establecen los siguientes supuestos relativos a sanciones:

a) **Advertencia.** Se aplica en faltas leves y las imponen a sus dependientes:

- El Presidente o las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo.
- El Presidente o las Salas de Gobierno de la Audiencia Nacional.
- El Presidente o las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

b) **Multa.** Se observa en faltas leves y graves. La imponen a sus dependientes:

- Las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo.
- Las Salas de Gobierno de la Audiencia Nacional.
- Las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.
- En faltas graves aplica la sanción la Comisión Disciplinaria del Poder Judicial.

d) **Faltas muy graves.** Puede aplicarse o la **suspensión** hasta por 3 años o la **separación**. En estas sanciones interviene el Consejo General del Poder Judicial.

El procedimiento disciplinario se regula en el artículo 423 de la Ley Orgánica. Este puede iniciarse de oficio, ya sea por acuerdo de la Sala de Gobierno, de su Presidente, de la Comisión Disciplinaria o del Pleno del Consejo General. También puede ser consecuencia de una orden o petición razonada de distinto órgano; por denuncia que será objeto de informe del Jefe de Servicio de Inspección; o, finalmente, a instancia del Ministerio Fiscal.

En el inicio del procedimiento debe existir una resolución motivada sobre el expediente disciplinario, asimismo existe la disposición de notificar al denunciante,

éste podrá formular las alegaciones respectivas, pero no recurrir la decisión del expediente en vía administrativa.

Se designa a un instructor delegado, de no menor categoría al de aquél contra el que se dirija el procedimiento. Éste a su vez, nombrará un secretario. La Comisión Disciplinaria del Consejo, por propia iniciativa, previa audiencia del funcionario en estudio y del instructor delegado, puede acordar la suspensión provisional del mismo por 6 meses máximo, cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave. El Instructor delegado podrá llevar a cabo todas las investigaciones necesarias, con intervención del Ministerio Fiscal y del interesado.

El Instructor formulará un pliego de cargos, en donde se expondrán los hechos, la falta o faltas presuntamente cometidas y, en su caso, las sanciones aplicables. Se debe notificar al interesado, para que en 8 días lo conteste. Después de la contestación, o sin ella, el Instructor, previa audiencia del Ministerio Fiscal, formulará propuesta de resolución: fijación con precisión de los hechos, su valoración jurídica e indicación de la sanción que estime procedente. De nueva cuenta se debe notificar al interesado para que en 8 días formule lo que a su derecho convenga. Posteriormente se remite lo actuado a la autoridad que ordenó el inicio del procedimiento y si estima una sanción mayor de las que están dentro de su competencia, lo remitirá a los órganos competentes. Las autoridades podrán remitir al Instructor el expediente para su ampliación o complementación.

La resolución definitiva será motivada y no podrá exceder de los hechos inicialmente acusados, notificándose al interesado, al Ministerio Fiscal, y al denunciante, si lo hubiere.

Si el acuerdo proviene de la Sala de Gobierno o de la Comisión Disciplinaria procede en su contra el recurso potestativo en vía administrativa, además de los que procedan en la vía jurisdiccional. El denunciante podrá recurrir sólo en la vía contencioso-administrativa; también están legitimadas para interponer este

recurso las asociaciones de jueces y magistrados en nombre de sus asociados, con su expresa autorización.

4.1.2. La experiencia latinoamericana (Venezuela , Costa Rica y Argentina)

4.1.2.1. Antecedentes

El modelo de Consejo de la Judicatura se integró a los ordenamientos constitucionales y legales de varios países latinoamericanos, según Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, "...para introducir nuevos instrumentos de gobierno y administración de los tribunales, inspirados en cierta manera en los organismos establecidos en las legislaciones de Europa continental...".⁸

En Perú el gobierno militar emitió el Decreto Ley 18,060 del 23 de diciembre de 1969 y creó el llamado Consejo Nacional de Justicia, con el objeto -según sus creadores- de moralizar la administración de justicia, asegurar la independencia del Poder Judicial, así como la idoneidad de su personal. Este órgano ha sido reformado posteriormente.

Situaciones similares, a las descritas previamente, ocurrieron durante gobiernos autoritarios o militares en Brasil y en Uruguay. En 1977 se conforma el Consejo Nacional de la Magistratura de Brasil, con funciones restringidas en materia administrativa y disciplinaria. Este órgano no es incorporado por la Constitución brasileña de 1988, aunque por otra parte crea el Consejo de la Justicia Federal, que ejerce facultades administrativas. En Uruguay, la dictadura militar introdujo el Consejo Superior de la Judicatura, otorgándole atribuciones administrativas y disciplinarias.

El caso de Colombia ofrece una evolución diversa y contradictoria. El primer antecedente se remonta a la creación del Consejo Superior de la Magistratura en

⁸ *Ibid*, pág. 33

octubre de 1955; dicho organismo se transformó en el Tribunal Disciplinario en octubre de 1972.

De acuerdo con el artículo 254 de la Constitución de Colombia de 1991 y de sus reformas hasta 1997, el Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas: la Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años de la siguiente manera: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de estado; y, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de temas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

En el artículo 256 de la Carta Constitucional de Colombia se señala que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las atribuciones vinculadas a la administración de la carrera judicial; así como la de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, y las de los abogados en el ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley.

Por su parte, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de Colombia, señala en su artículo 75 como funciones básicas del Consejo Superior de la Judicatura la administración de la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en esta ley reglamentaria.

En la citada Ley Estatutaria se refiere en el artículo 82 que en los Consejos Seccionales de la Judicatura existirán en las ciudades cabeceras del Distrito Judicial que a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior resulte necesario. Éste podrá agrupar varios distritos judiciales bajo la competencia de un Consejo Seccional. La Sala administrativa del Consejo Superior fijará el número de sus miembros. Los Consejos Seccionales se dividirán también en Sala Administrativa y Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Dentro de las funciones de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, en el artículo 101 de la Ley Estatutaria sobresale la relativa a ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, así como el cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama.

4.1.2.2. El Consejo de la Judicatura de Venezuela

Este Consejo de la Judicatura fue incorporado en la Constitución de Venezuela, en enero de 1961. En el artículo 217 de este ordenamiento se le dio a la Ley Orgánica la facultad de crear al Consejo de la Judicatura y lo concibió como un ente encargado de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, así como de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

En la nueva Constitución de Venezuela proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente en Caracas, el 20 de diciembre de 1999 se modificó la estructura del Poder Judicial.

De conformidad con el último párrafo del artículo 253 de la nueva Constitución, el sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

En el artículo 267 de este ordenamiento constitucional se indica que compete al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial. La jurisdicción

disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley.

En el segundo párrafo del artículo 267 se señala que "... el régimen disciplinario de los magistrados o magistradas y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley". Finalmente, en el tercer párrafo del mismo precepto se indica que para el ejercicio de esas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

La nueva Constitución venezolana cambió el anterior modelo del Consejo de la Judicatura y le delegó al Tribunal Supremo diversas atribuciones no jurisdiccionales. Así, en la cuarta disposición transitoria de esta Norma Fundamental dispone "Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: ... la legislación referida al Sistema Judicial, a la Administración Pública Nacional, al Poder Ciudadano, al Poder Electoral, y a la legislación tributaria, de Régimen Presupuestario y de Crédito Público".

La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de Venezuela de septiembre de 1998 definía para este órgano una regulación muy detallada. En el artículo 2° se definían como sus fines el de ser el órgano de gobierno judicial encargado de asegurar la independencia, autonomía, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de los jueces, y de garantizar a éstos los beneficios de la carrera judicial.

Una importante atribución de la Sala Plena del Consejo de la Judicatura se señalaba en el artículo 10 y consistía en dictar el Código de Ética del Juez Venezolano, el cual será de obligatorio cumplimiento y cuya infracción acarreará sanciones según la gravedad de la falta.

De acuerdo con el artículo 12 se conforma una Sala Disciplinaria, con las siguientes atribuciones: conocer y decidir de los procedimientos disciplinarios en contra de los jueces; designar el personal auxiliar que requiera en su tarea específica; y, dictar su reglamento. En el numeral 24 se establece que ejerce sus funciones de inspección y vigilancia sobre la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces, por medio de la Inspectoría de Tribunales.

La citada Inspectoría de Tribunales tiene las siguientes atribuciones, de acuerdo al artículo 28:

1. Realizar las inspecciones a los tribunales y dejar constancia de ello en el acta;
2. Atender los reclamos que le formulen acerca del desempeño de la actividad judicial;
3. Recabar los elementos de convicción en relación a la infracción disciplinaria que se investiga;
4. Formular acusación ante la Sala Disciplinaria y sostenerla durante el procedimiento.

La responsabilidad disciplinaria tiene por objeto, según el artículo 30, velar porque los jueces cumplan estrictamente con sus deberes y con el decoro que exige su ministerio, de modo que con su conducta promuevan la confianza pública en la integridad e imparcialidad de la administración de justicia, así como establecer y aplicar sanciones a las acciones u omisiones que los infrinjan.

Al definir el comportamiento del juez la ley indica en el artículo 32 que deberá ser digno, respetuoso y tolerante con las partes y sus representantes, miembros del jurado, testigos, expertos y otros con quienes trata en calidad oficial, deberá exigirles reciprocidad de manera concordante con su papel en el procedimiento contradictorio. Las actividades extrajudiciales se definen del siguiente modo en el artículo 33: "El juez podrá realizar actividades extrajudiciales que no atenten contra la dignidad del cargo judicial, interfieran con el desempeño de dichas

funciones, ni provoquen dudas razonables sobre su capacidad para decidir imparcialmente, cualquier cuestión que puede someterse a su conocimiento.”

En el artículo 36 define que las sanciones que se podrán imponer a los jueces son:

1. Amonestación oral o escrita, advirtiéndolo al transgresor de la irregularidad de su conducta, para que se abstenga de reiterarla;
2. Suspensión del cargo, privando al infractor del ejercicio de sus funciones y del goce de sueldo durante el tiempo de la sanción. La duración de ésta no será menor de quince días ni mayor de seis meses;
3. Destitución del cargo.

A diferencia de otros ordenamientos legales que no precisan causales específicas para las diversas sanciones, en esta Ley Orgánica si se consideran.

Por ejemplo, en el artículo 37. se refieren como causales de amonestación:

- 1 Ofender de palabras, por escrito o vías de hecho;
- 2 Traspasar los límites racionales de su autoridad, respecto de auxiliares, subalternos o de quienes comparezcan a estrados;
- 3 Visitar asiduamente establecimientos de expendio y consumo de licores, así como casas de juego o casinos, sea en territorio de la República o fuera de él;
- 4 Incumplir el deber de dar audiencia o despacho o faltar al horario establecido para ello, sin causa justificada;
- 5 Ausentarse del lugar donde ejerza sus funciones sin la respectiva licencia, en tiempo hábil y sin causa justificada;
- 6 No llevar en forma regular los libros del tribunal;
- 7 Incurrir en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o de cualquier diligencia en los mismos;

- 8 Solicitar o fomentar la publicidad respecto de su persona o de sus actuaciones profesionales o dar declaraciones a los medios de comunicación, sobre las causas en curso en su despacho o en otro de su misma jurisdicción o competencia;
- 9 Emitir opinión anticipadamente sobre asuntos que está llamado a decidir y sobre aquellos pendientes en otros tribunales;
- 10 No interponer oportunamente la inhibición, estando en conocimiento de causal de recusación en su contra, en procedimiento del cual conozca; e,
- 11 Cualquier otra que represente conducta personal o profesional inapropiada a la dignidad de juez, negligencia, descuido o retardo en el ejercicio de sus funciones o menoscabo de su imparcialidad.

En el artículo 38 se enuncian como causales de **suspensión**:

- 1 Solicitar préstamos en dinero o en efectos u otros favores que por su frecuencia, a la libre apreciación de la Sala Disciplinaria, pongan en tela de juicio el decoro o la imparcialidad del juez;
- 2 Contraer obligaciones que den lugar a reclamaciones judiciales en las que fueren condenados o por causa de las cuales convengan, para evitar sentencia condenatoria;
- 3 Tener un rendimiento insatisfactorio de acuerdo con la escala elaborada y publicada por la Sala Administrativa del Consejo;
- 4 Incurrir, por más de una vez al año, en los retrasos y descuidos a los que se refiere el artículo anterior;
- 5 Observar conducta censurable que, a juicio de la Sala Disciplinaria, comprometa la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público;
- 6 Inobservar los plazos y términos judiciales y diferir las sentencias sin causa justificada;

- 7 Nombrar Depositarios Judiciales, Expertos, Síndicos, Partidores, Defensores *ad-litem* o cualquier otro funcionario auxiliar de la justicia, en contradicción con la ley;
- 8 Tomar parte en campañas, más allá del ejercicio de su voto personal, para la elección de autoridades de los Colegios de Abogados, Federación de Colegios de Abogados e Institutos de Previsión Social del Abogado;
- 9 Recibir, dentro o fuera del tribunal, a una de las partes sin la presencia de la otra, para tratar cuestiones relacionadas con la causa en curso;
- 10 Recomendar ante otro juez, asuntos que ésta deba decidir, o a la policía acerca de materias en las cuales ésta actúa o debe actuar;
- 11 Abstenerse decidir so pretexto de silencio, contradicción o deficiencia de la ley, de oscuridad en sus términos o retardar ilegalmente una medida, providencia, decreto, decisión o sentencia, aunque no se hubiere interpuesto, por estos motivos, la queja para hacer efectiva la responsabilidad civil ni la acción penal correspondiente a la denegación de justicia;
- 12 Faltar injustificadamente, a criterio de la Sala Disciplinaria, al acto de ejecución de la amonestación escrita;
- 13 Proceder con grave e inexcusable desconocimiento de la ley a juicio de la sala de la Corte Suprema de Justicia en conocimiento de la causa;
- 14 Incurrir en un nuevo ilícito disciplinario, después de haber recibido dos amonestaciones escritas en el lapso de un año; e,
- 15 Incurrir en la conducta prevista en el ordinal 2º. del artículo 39 de esta ley, de conformidad con el criterio de la mayoría de la Sala Disciplinaria, pero en defecto de la mayoría calificada requerida para la destitución.

Finalmente, se consideran como causales de **destitución**, de acuerdo con el artículo 39 y, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar:

- 1 Reincidir;

- a) En ilícito disciplinario que haya dado origen a una suspensión de más de tres meses en los últimos dos años;
- b) En infracción que haya dado origen a dos amonestaciones escritas y una suspensión menor a tres meses, en los últimos dos años;
- c) En la falta de rendimiento satisfactorio, según lo previsto en el ordinal 3º. del artículo anterior.

2 Incurrir en actos que lesionen la respetabilidad del Poder Judicial o que aun no constituyendo delito, comprometan gravemente la dignidad del cargo, según el criterio de cuatro de los miembros de la Sala Disciplinaria. Si sólo tres de ellos estuvieren de acuerdo, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el ordinal 15 del artículo anterior;

3 Recibir dádivas o aceptar la promesa de entrega;

4 Realizar actos del ejercicio de la profesión de abogado;

5 Formar parte de la dirección, a cualquier nivel, de partidos políticos o grupos de electores, realizar actividades políticas de carácter público, o aceptar o participar en la promoción o la postulación de candidaturas para cargos de elección popular;

6 Constreñir a alguna de las partes, o a un tercero, para que le proporcionen una ganancia indebida;

7 Incurrir en abuso de autoridad o usar abusivamente la facultad sancionadora que con relación al arresto de abogados y particulares, le confiere la ley;

8 Inobservar las disposiciones legales en materia de Arancel Judicial;

9 Usar y gozar habitualmente de bienes que manifiestamente sobrepasan sus posibilidades económicas o detentar un modo de vida que visiblemente no se corresponda con sus remuneraciones, sin que, en cualquiera de ambos supuestos, pueda demostrar la procedencia lícita de los bienes o ingresos excedentes;

10 Causar daño considerable a la salud de las personas; a sus bienes o a su honor, por imprudencia o negligencia, así como dictar una providencia

contraria a la ley por negligencia, ignorancia o error inexcusables, sin perjuicio de las reparaciones correspondientes;

- 11 Encontrarse comprendido en una de las causales de incompatibilidad, no advertida al momento del nombramiento, según lo dispuesto en la Ley de Carrera Judicial;
- 12 Abandonar el cargo;
- 13 Haber sido condenado por delito doloso, o por un delito culposo, si en su comisión ha intervenido, como factor ciminógeno, el uso en cualquier medida, de sustancia estupefaciente o sicotrópica o alcoholes destilados o fermentados; y,
- 14 Destruir pruebas que obren en su contra en procedimientos disciplinarios.

Esta enumeración tan amplia de los dispositivos legales disciplinarios de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de Venezuela es importante y se justifica, debido a que nuestra legislación positiva no es tan específica y deja al arbitrio y discrecionalidad de los órganos competentes la definición de las sanciones, como se ha explicado con anterioridad al analizar los artículos 135 al 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de México.

4.1.2.3. El Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica

El Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica es un órgano creado en 1989, se le considera como un ente subordinado a la Corte Suprema de Justicia de ese país, al que le corresponde la administración y la disciplina del Poder Judicial, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

Las atribuciones del Consejo Superior –según Héctor Fix-zamudio y Héctor Fix-Fierro- son muy amplias, y respecto de ellas se advierte la influencia, inclusive en su denominación, del organismo similar establecido en España. Estas atribuciones

se vinculan con política judicial; nombramiento y administración; carrera judicial y de carácter disciplinario.⁹

El Consejo Superior puede designar, con excepción de los que correspondan a la Corte, a los funcionarios que administran justicia, así como trasladarlos, suspenderlos y concederles licencias; ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores judiciales, de conformidad con la ley y sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena y al Tribunal de inspección judicial.

Como se aprecia, en este Consejo Superior no se ofrecen mayores detalles de su funcionamiento en las materias de vigilancia y disciplina, debido a que no se pudo contar con mayores elementos en las fuentes disponibles del derecho positivo de Costa Rica.

4.1.2.4. El Consejo de la Magistratura de Argentina

La nueva Constitución de Argentina data de 1994, en este ordenamiento se introduce a nivel nacional la figura del Consejo de la Magistratura, empero conviene referir que con denominaciones similares existían dichos entes en diversas provincias de ese país sudamericano. Este Consejo de la Magistratura fue concebido por el órgano constituyente de Argentina para tener a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

En efecto, en el artículo 114 de la Constitución de Argentina se indica que el Consejo de la Magistratura estará regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. Este órgano será integrado periódicamente, buscándose el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será

⁹ *Ibid*, pág. 52

integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

Las atribuciones del Consejo de la Magistratura de conformidad con el precitado artículo 114 son:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Las funciones de vigilancia y de disciplina judicial quedan claras en varios de los puntos enunciados, previamente. La aprobación de una Ley reglamentaria del dispositivo constitucional ha tardado en procesarse en este país, por lo que ha quedado en ordenamientos normativos internos del Consejo de la Magistratura la derivación de reglas complementarias y así ejercer sus funciones administrativas, de carrera judicial de vigilancia y disciplinarias.

En lo que respecta a la función de vigilancia el Reglamento General del Consejo de la Magistratura de Argentina, refiere en el artículo 16: "Se considerará causal de mal desempeño en su cargo, pudiendo dar lugar a la remoción, el ejercicio por parte de un consejero, vigente su mandato, de cargos o funciones que resulten incompatibles con su condición de miembro del Consejo de la Magistratura."

En este país, de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento señalado en el párrafo anterior, existe una Comisión de Disciplina que será integrada por diez miembros: cuatro senadores, cuatro jueces, un abogado, y un representante del ámbito académico y científico.

4.1.3. El sistema norteamericano

En los Estados Unidos de América es tan importante el proceso de vigilancia sobre sus jueces que su propia Constitución define en el artículo III, Primera Sección, lo siguiente: "Se depositará el Poder Judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones **mientras observen buena conducta** y recibirán en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo".

Como derivación de ese dispositivo constitucional en el que se marca el interés por observar la conducta de los jueces, existe en ese país una diversidad de cuerpos normativos sobre la ética de los Jueces de Circuito, de Distrito, de Quiebras y los Magistrados, es decir, de los miembros de su Poder Judicial Federal.

En el análisis de la conducta judicial se encuentran diversos procedimientos. En la vigilancia de los jueces participan entes privados y públicos. Pueden opinar sobre la conducta judicial cualquiera de las asociaciones de abogados y de jueces de los EUA, así como el Poder Legislativo, en particular la Casa de los Representantes del Congreso de ese país.

En un procedimiento oficial vinculado al seguimiento de la conducta judicial, cualquier particular puede presentar una queja por escrito ante el Secretario de la Corte de Apelaciones, en la que se indique, de acuerdo a su interés jurídico, que

el juez ha tenido una conducta impropia o perjudicial para que la administración de justicia sea efectiva y expedita, o que el juez en cuestión no es apto para desarrollar su trabajo por motivos de invalidez física o desorden mental.

La información disponible es analizada por el superior jerárquico, quien procederá, en su caso, a desecharla, debido a cuestiones procedimentales, o porque el juez cuya conducta se esté cuestionando ya haya sido sancionado por las razones de la queja; otro curso que puede tener es su admisión.

Al dictarse la admisión de la queja se erige un Comité Especial compuesto por el juez que conoce de la queja, y él mismo convocará a los jueces de circuito y de distrito que hubieren dentro de la jurisdicción, para investigar los hechos y alegatos respectivos. Se entregan copia certificada de la queja y de cualquier documento relativo a la misma y se notifica a las partes involucradas. El Comité conducirá una investigación tan extensa como considere necesaria involucrando a otras autoridades gubernamentales especializadas, incluyendo al Buró Federal de Investigaciones (F.B.I., por sus siglas en inglés) y hará un reporte al respecto, en el que se contendrán tanto los resultados de la investigación y sus recomendaciones. Tal reporte será presentado al Consejero Judicial del Circuito.

Al recibir el Consejero Judicial el reporte señalado en el párrafo anterior, procederá a realizar cualquier investigación que estime necesaria, después tomará cualquier acción que sea necesaria para asegurar que la impartición de justicia sea eficaz y expedita en las cortes de su circuito.

Si el Consejero Judicial determina con base en la queja y en la investigación, que el juez en cuestión pudo haberse comprometido en una conducta que constituya hechos que deban ser denunciados, o situaciones que por su naturaleza no compete al Consejero Judicial calificar o sancionar, hará una certificación de ello, y se tomará el asunto inmediatamente a la Conferencia Judicial de los Estados

Unidos, que es el organismo regulador de la justicia federal. Tal decisión puede ser apelable por el juez investigado.

La Conferencia Judicial analizará el *status* del procedimiento, turnándolo internamente para su votación y en caso de procedencia denunciar los hechos a la Casa de los Representantes (House of Representatives) –ente similar a nuestra Cámara de Diputados- la cual deberá tomar cualquier acción que ellos estimen necesaria. Al recibirse en la Casa de los Representantes la resolución de la Conferencia y toda la documentación del caso, se hará pública la resolución, las bases y fundamentos de la misma.

Las sanciones aplicables son diversas, pudiendo mencionarse entre otras, las de censurar o sancionar, privada y públicamente su conducta, según sea el caso; suspensión temporal del juez; interrupción de su carrera; y, la inhabilitación.

El Código de Ética es un instrumento normativo importante en la regulación de la conducta que deben observar los jueces, en su edición de 1995-96 la Conferencia Judicial de Estados Unidos establece los siguientes lineamientos:

1. El Juez deberá mantener la integridad e independencia del Poder Judicial y preservar los más altos niveles de conducta.
2. El juez debe evitar la incorrección y la apariencia de incorrección en todas las actividades. Debe respetar y cumplir la Ley, no permitiendo que las relaciones familiares, sociales o amistosas influyan en el ejercicio de su conducta judicial. Ni debiendo testificar voluntariamente como testigo. No tener membresías en organizaciones que promuevan la discriminación racial, sexual, religiosa o étnica.
3. El juez debe cumplir con sus deberes de manera imparcial y diligente. En el ejercicio de sus funciones judiciales debe: escuchar y resolver los asuntos, a menos que no tenga competencia; mantener el orden y el decoro en todos los procesos judiciales; dar trato digno, paciente, respetuoso y cortés a todos los

litigantes, jurados, testigos, abogados y cualquier persona con la que trate, debiendo exigir la misma conducta de aquellos que estén sometidos a su control, y velar porque éstos cumplan con los estándares de fidelidad y diligencia; mantenerse alejado de la administración de su Corte; evitar comentarios sobre la secuencia de algún asunto, salvo las explicaciones públicas que se rindan sobre el cumplimiento de sus deberes; cooperar y facilitar el desempeño de otros jueces; emitir los nombramientos basándose en los méritos y no en favoritismos; un juez debe excusarse cuando su debida imparcialidad esté en duda, tenga algún vínculo o prejuicio, haya fungido como abogado en la controversia o haya tenido relación de litigio con el abogado que lleva el asunto o con los testigos, cuando él mismo, su esposa o hijos que vivan en su residencia tengan algún interés financiero y cuando él, su esposa o familiar sean parte del procedimiento o de alguna manera esté vinculado.

4. El juez puede participar en actividades extra-judiciales para mejorar la ley, el sistema legal y la administración de justicia. Lo puede hacer siempre y cuando no tenga duda sobre la posible afectación en su capacidad imparcial de seguir resolviendo cualquier asunto que se le presente; puede hablar, escribir, enseñar o participar, aparecer en público o consultar con algún cuerpo legislativo en cualquier actividad relacionada con la ley, ser miembro, oficial o director de alguna agencia que se dedique a la mejoría de la ley, el sistema de justicia o la administración de justicia; no puede utilizar ninguno de los medios o recursos con los que cuenta en su ejercicio jurisdiccional para involucrarse en este tipo de actividades que le son permitidas.
5. El juez debe reglamentar las actividades extra-judiciales para reducir el mínimo de conflicto con sus deberes judiciales. Puede involucrarse en actividades no legales como actividades artísticas, deportivas, sociales y recreativas; puede participar en actividades caritativas y cívicas que no infrinjan su actuación imparcial ni interfieran en sus deberes judiciales; la organización no puede verse involucrada en futuros procedimientos que se sujeten a la jurisdicción del juez; no podrá utilizar su posición para solicitar fondos, ni participar en promoción de membresías; no debe dar asesorías de inversión aunque si

podrá participar en el Consejo Directivo de la organización y éste tome decisiones de inversión; el juez debe alejarse de aquellas actividades financieras que causen perjuicio en el cumplimiento de sus deberes judiciales, así como de relaciones con abogados u otras personas que posiblemente se verá relacionado de alguna manera en su Corte; podrá administrar inversiones, incluyendo las del Estado e involucrarse en otro tipo de actividades remunerativas, pero no podrá actuar como oficial, director, socio, administrador, consejero o patrón de ningún tipo de negocio, sólo aquel que sea controlado por la familia.

Ni el juez ni cualquier miembro de su familia que habite en su casa podrá recibir regalos, favores o préstamos, salvo aquellos de accesibilidad pública, para ser utilizados oficialmente o invitaciones a actividades o funciones encomendadas para el mejoramiento de la ley, el sistema legal o administración de justicia; los que deriven de alguna actividad profesional o que no tenga relación en el ejercicio de sus actividades jurisdiccionales; las provenientes de alguna atención hospitalaria; provengan de un familiar o amigo por ocasión especial; préstamo de institución en las condiciones de cualquier ciudadano; becas que se den bajo los mismos términos y requisitos que se les entregaría a cualquier aspirante; cualquier regalo, préstamo o favor que no busque hacer negocio con el tribunal o cualquier entidad relacionada con el juez.

Bajo el presente código los jueces no estarían obligados a declarar todas sus deudas, inversiones y ganancias, excepto las señaladas en las sanciones del presente. La información que se obtenga con respecto a la capacidad económica del juez no podrá ser utilizada más que para cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus funciones judiciales.

6. El juez deberá presentar regularmente informes de las compensaciones recibidas por actividades relacionadas con la ley y extra-judiciales. Un juez podrá ser remunerado por las actividades permitidas por el presente código, si

el origen no aparece como posible influyente sobre el desempeño en la actividad del juez como tal, siempre y cuando la cantidad sea razonable o el reembolso de gastos no exceda de los costos reales del viaje y viáticos, en relación con la ocasión de que se trate. El juez deberá rendir los reportes financieros que sean necesarios y requeridos de acuerdo con los estatutos, directrices y regulaciones que emita la Conferencia Judicial.

7. El juez deberá mantenerse alejado de actividades políticas partidistas.

4.1.4. La necesidad de fortalecer los sistemas de control y vigilancia en el Poder Judicial Federal de México

Avanzar en el nuevo modelo de gobierno interior del Poder Judicial de la Federación supone fortalecer al Consejo de la Judicatura Federal en las atribuciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial establecidas en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La consolidación de las funciones de control y de vigilancia no son fines, sino medios o apoyos que pueden ayudar a mejorar la impartición de justicia y a la carrera judicial.

La vigilancia judicial debe tener un carácter preventivo y por tanto es *ex ante* respecto a los problemas. Es la vigilancia un sistema que se sustenta en la captación de información, su análisis y en la presentación de los resultados para la toma de decisiones. De ahí que tiene diferencias con la función disciplinaria, debido que esta última es *a posteriori*. Toda vigilancia judicial debe tener fundamento normativo para poder ser eficaz.

Las funciones básicas inherentes a un sistema de vigilancia judicial permiten conjuntar métodos e instrumentos con sujetos facultados y órganos competentes. De esa conjunción resulta la observación, búsqueda, captación y difusión de información; de su correspondiente análisis, tratamiento y validación para la toma de decisiones.

La vigilancia en el sistema judicial es un componente de la administración de justicia. Corresponde a la recopilación, el análisis y la interpretación, en forma sistemática y constante, de datos para utilizarlos en la planificación, ejecución y evaluación del gobierno interior del Poder Judicial.

A través de la vigilancia judicial se favorece el conocimiento histórico de los actores y órganos judiciales. Permite conocer mejor los problemas; definir prioridades; proponer medidas de control preventivo; asignar y reasignar recursos; y, proyectar o predecir tendencias.

Las razones prácticas de la vigilancia judicial se vinculan a distintos objetivos, entre los que destacan la anticipación, la reducción de riesgos y la superación de los problemas.

La vigilancia judicial debe ser descriptiva, analítica, objetiva y prescriptiva. Debe apoyarse en diagnósticos serios y proponer alternativas viables a la solución de los problemas detectados. Por ello en este trabajo se presentan algunos elementos de un estudio sobre diversas situaciones en el Poder Judicial de la Federación y una propuesta de modificación a la normatividad legal a efecto de fortalecer la función de vigilancia en el Consejo de la Judicatura Federal.

Una forma de fortalecer la vigilancia es impulsando la carrera judicial. Para avanzar en este propósito, se requieren modificaciones normativas e institucionales que contribuyan a elevar la calidad profesional de los servidores públicos dedicados a la impartición de justicia. El Instituto de la Judicatura debe desempeñar, en tal ámbito, un papel más activo y todos los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales invariablemente, deben estar obligados al fortalecimiento y continuidad de su formación y actualización académica.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le asignó al Instituto de la Judicatura un papel que no ha logrado

desempeñar a plenitud. El nuevo ordenamiento reglamentario elevó su *status* orgánico, al considerar al Instituto como ente auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Se constituyó como el órgano auxiliar destinado a la enseñanza, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como de quienes aspiren integrarse a él. Asimismo, se le concibió como instrumento fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de la carrera judicial, para la modernización de la función jurisdiccional y las demás labores encomendadas al Consejo de la Judicatura Federal¹⁰. Así, el legislativo motivó el nuevo perfil del Instituto de la Judicatura.

El Instituto de la Judicatura se debe convertir en la entidad académica por excelencia que potencie la carrera judicial. En dos grandes líneas debería concentrarse la *praxis* de este órgano: formación de niveles académicos de excelencia (especialización, maestría y doctorado); y, actualización permanente en diversos tópicos jurídicos.

La actualización y especialización jurídica debe establecerse como actividad obligatoria de cada uno de los integrantes de las categorías de la carrera judicial, para avanzar en esa dirección es necesario reformar la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De igual manera, ésta ley debe ser reformada para que la especialización jurídica sea obligatoria, desde la categoría de Secretario de Estudio y Cuenta hasta la de Actuario del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto de la Judicatura debe ser en el corto y mediano plazo, la entidad formadora y actualizadora, para el ingreso y promoción en la carrera judicial. La precitada Ley Orgánica, en el artículo 111, considera -entre otros elementos- a los cursos realizados en el citado Instituto, así como el grado académico. En materia de adscripción y ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito se

¹⁰ *Cfr.*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, *Normas Fundamentales*. Segunda edición actualizada, México, 1996, pág. 80

reitera de nueva cuenta la relevancia de los cursos y estudios que se imparte en ese Instituto, así como el grado académico. De ahí la importancia de que se fortalezcan las actividades de éste órgano auxiliar

Debe abrirse, en la carrera judicial, criterios y procedimientos para que por la vía formativa de excelencia se acceda a los niveles superiores establecidos en el artículo 110 de la Ley Orgánica. Por ejemplo, a la categoría de Juez de Distrito, reformando la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se podría acceder mediante la obtención del Doctorado en Derecho en el Instituto de la Judicatura, aparte de los requisitos dispuestos en las normas aplicables. Asimismo, en la promoción de jueces a magistrados debe abrirse una vía similar en la designación de los magistrados mediante la promoción de jueces que hayan obtenido el grado de Doctor en el Instituto de la Judicatura. Estas nuevas vías deben ser acompañadas de mayores presupuestales.

Las vías de ingreso y promoción judicial que se sugieren fortalecerán a la carrera judicial, tal como lo concibió el Constituyente Permanente en la reforma de diciembre de 1994 y el legislador en la nueva Ley Orgánica de 1995. De esa manera, se avanzaría con eficacia hacia el gran objetivo global de elevar la calidad de los servidores públicos dedicados a la impartición de la justicia. Las vías propuestas no son excluyentes a las ya existentes, por el contrario profundizan la idea del legislador al darle rango constitucional a la carrera judicial.

Las vías de formación académica de excelencia propuestas, implicarían reformas al marco jurídico vigente. Para empezar, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría que ser reformada en diferentes preceptos de su Título Séptimo, el referente a la carrera judicial. En especial, el Capítulo I del señalado Título Séptimo de la Ley, tendría que ser modificado con la finalidad de que en el ingreso y promoción en las categorías de magistrados de circuito y jueces de distrito, se pueda realizar mediante el cumplimiento de los planes y programas de

estudio del Instituto de la Judicatura y, desde luego, de los otros requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

La formación y actualización de jueces y magistrados con el nivel de excelencia explicado anteriormente, tendría repercusiones en la ampliación de los órganos jurisdiccionales. De ahí que sea conveniente reforzar los esfuerzos de planeación en esta importante área del Consejo de la Judicatura Federal.

Para hacer realidad el tipo de magistrados, jueces y demás servidores públicos de órganos jurisdiccionales delineados en la Reforma del Poder Judicial de la Federación que se ha impulsado desde diciembre de 1994, se hace indispensable definir un modelo adecuado de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Se requiere de un estudio especial que nos indique lo siguiente :

- Cargas de asuntos de atención anual ;
- Calidades en el tipo de sentencias ;y,
- Tiempos ideales de resolución.

En el Consejo de la Judicatura Federal se deben descubrir los mejores indicadores de eficiencia jurisdiccional y, además, lograr que los servidores públicos dispongan del tiempo necesario para llevar a cabo la indispensable formación y actualización jurídica que exige la nueva carrera judicial establecida en diciembre de 1994 y las reformas constitucionales y legales posteriores.

Las funciones de vigilancia y supervisión permanentes encomendadas al Consejo de la Judicatura Federal, por la reforma constitucional de diciembre de 1994, tienen que ser reforzadas. Para conseguir tal objetivo se requiere de que los órganos administrativos y auxiliares, encargados de estas funciones, definan programas especiales. Por otra parte, el Consejo está obligado al conocimiento más exacto de la conducta de sus servidores públicos, por lo que se precisa de un órgano con atribuciones, que centralice la información dispersa en la materia.

En el Consejo de la Judicatura Federal se han examinado innumerables quejas administrativas relacionadas con Magistrados y Jueces, sin embargo la mayoría de quienes las han presentado no han justipreciado la naturaleza y los límites de este importante medio de conocimiento de la vida interior de los órganos jurisdiccionales de la Federación. El Consejo de la Judicatura no debe esperar a la reproducción de quejas administrativas, mal planteadas y sin fundamento. Se necesita que los gobernados, o quejosos, entiendan mejor las peculiaridades de las quejas administrativas, para que éstas cumplan con su finalidad; que funcionen para el ciudadano quejoso y permitan, en su caso, corregir los problemas motivados y fundamentados derivados de la queja.

El Consejo de la Judicatura, a través de los órganos indicados, debe llevar a cabo proyectos especiales para difundir ante los gobernados la naturaleza, importancia, alcances y límites de la queja administrativa.

Las funciones de disciplina y de vigilancia se llevan también a cabo, entre otras, a través de las visitas a los órganos jurisdiccionales. La inspección del funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, así como la supervisión de las conductas de los integrantes debe ser más activa y eficaz. En estas actividades, como en otras, y frente a problemas recurrentes se tiene que impulsar la planeación y programación.

El visitador, por disposición de la Ley, inspecciona órganos jurisdiccionales y supervisa conductas, por lo que su catadura profesional y ética debe ser la más elevada. De ahí que el Consejo de la Judicatura Federal deba estar al pendiente de la conducta de los servidores públicos pertenecientes a la Visitaduría, tal como lo señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el Capítulo III de esta Tesis, se han señalado los problemas a los que se enfrenta la Contraloría del Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones. Una respuesta alternativa implica :

- a) Una reactualización de las normas de funcionamiento de los órganos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal;
- b) Una reforma integral que modernice las estructuras administrativas del Consejo de la Judicatura Federal; y,
- c) Un fortalecimiento institucional de la Contraloría.

Otro problema al que se enfrentan los órganos de control y de vigilancia, en el ejercicio de sus funciones, consiste en que de acuerdo a las disposiciones aplicables tienen atribuciones limitadas para llevar a cabo las tareas de investigación y verificación de los datos del ejercicio de las actividades de los servidores públicos, relacionadas con su puesto o encargo, así como el seguimiento de su patrimonio individual y familiar.

Es conveniente que sin afectar las garantías individuales de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los órganos del Consejo de la Judicatura con atribuciones en control, vigilancia y recursos humanos, puedan, legalmente, verificar los datos relevantes de los servidores públicos y, en su caso, de sus familias. El Consejo de la Judicatura debe concentrar en un órgano facultado toda la información de sus servidores públicos y su respectiva verificación.

En el examen presupuestal del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal se han presentado problemas en la planeación, programación, ejercicio y control. Se han explicado en el capítulo anterior situaciones de sub-ejercicio presupuestal y, en menor medida, de sobre-ejercicio en el gasto autorizado que deben ser corregidas, para prevenir perjuicios mayores a la Reforma del Poder Judicial de la Federación (v.g., restricciones presupuestales en

el corto plazo o dictámenes negativos del órgano de control externo sobre el manejo del ejercicio presupuestal).

A continuación se enuncian diversas reformas legales que permitirían fortalecer la función de vigilancia en el Poder Judicial de la Federación en nuestro país. Se retoman experiencias de otros marcos jurídicos y sobre todo se busca ofrecer una alternativa derivada de un diagnóstico de problemas propios.

4.2. Un anteproyecto de iniciativa de ley para fortalecer la función de vigilancia en el Poder Judicial de la Federación de México

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO; DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES; LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS; Y, LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO: Se reforma la fracción XIII del artículo 11; Se adicionan dos fracciones la XXI y XXII, al artículo 14, corriendo la numeración a la fracción XXIII; Se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercero al artículo 77; Se reforman las fracciones II, XV y XXXVII del artículo 81; Se reforma el primer párrafo y adiciona con un tercer párrafo al artículo 92; Se adiciona con un segundo párrafo al artículo 98; Se reforman el primer y segundo párrafo y se adiciona un cuarto al artículo 100; Se reforma el tercer párrafo de la fracción VII y se adiciona un último párrafo al artículo 101; Se reforma el artículo 102; Se cambia la denominación de la sección 5ª., por capítulo III en el Título Sexto; Se reforma el artículo 103; Se reforman las fracciones I y III del artículo 104; Se reforma y adiciona con dos párrafos al artículo 112; Se reforma el primer párrafo del artículo 113; Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 136; Se reforma la fracción XXX del artículo 209; Se reforma el artículo 222; todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 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:

I. a XII...

XIII. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por conducto de la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación;"

ARTÍCULO 14. "Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

I. a XX. ...

XXI. Nombrar y remover, libremente, al titular de la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación;

XXII. Solicitar directamente, a los integrantes del sistema financiero y a las autoridades competentes la información necesaria para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;"

...

ARTÍCULO 81. "Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

I. ...

II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de vigilancia e Información, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. a XIV. ...

XV. Nombrar, con excepción del titular de la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;

XVI. XXXVI. ...

XXXVII. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las Secretarías Ejecutivas de Disciplina y la de Vigilancia, Información y Evaluación, así como de la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XXXVIII. ... a XLI.."

...

ARTÍCULO 92. El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación, y actualización académica y, en su caso, ingreso y promoción, de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. El funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Judicatura se regirán por las normas que determine el Consejo de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo.

....

El Instituto de la Judicatura, para el cumplimiento de sus funciones, deberá coordinarse con los demás órganos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal.

ARTÍCULO 98. "La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

Este órgano deberá coordinarse, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, con las secretarías ejecutivas de Disciplina y de Vigilancia, Información y Evaluación."

ARTÍCULO 100. Los visitadores, de acuerdo con los sorteos periódicos que realice el secretario ejecutivo de disciplina, deberán inspeccionar de manera ordinaria los tribunales de circuito y juzgados de distrito cuando menos una vez por año, de conformidad con las disposiciones generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal en esta materia.

Ningún visitador podrá visitar los mismos órganos en forma consecutiva, durante las visitas ordinarias,

...

De igual manera, darán curso a las denuncias anónimas en los términos establecidos por la normatividad aplicable.

ARTÍCULO 101. "En las visitas ordinarias a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, los visitadores tomando en cuenta las particularidades de cada órgano realizarán, además de lo que específicamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, lo siguiente:

I. a VII. ...

...

El acta levantada por el visitador será entregada al titular del órgano visitado y a **las secretarías ejecutivas de disciplina y de vigilancia, información y evaluación**, a fin de que determinen lo que corresponda y, en caso de responsabilidad, dé vista a los **órganos competentes del Consejo** para que proceda en los términos previstos en esta ley.

Durante la celebración de visitas, en cada órgano jurisdiccional se instalarán buzones de recepción de denuncias sobre supuestas irregularidades."

ARTÍCULO 102. El Consejo de la Judicatura Federal, así como las secretarías ejecutivas de Disciplina y de Vigilancia, Información y Evaluación podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito.

CAPÍTULO III

DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO 103. La Contraloría General del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 104. La Contraloría General del Poder Judicial de la Federación contará con las siguientes atribuciones:

I. **Supervisar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Poder Judicial de la Federación;**

II. ...

III. **Llevar el registro y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, salvo el seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial adscritos a los juzgados de distrito y tribunales de circuito, el cual se llevará por la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación;**

Solicitar directamente, en el ámbito de su competencia, a los integrantes del sistema financiero la información necesaria para comprobar la veracidad de las

declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación y de la misma manera, pedir el apoyo de las autoridades competentes.

IV. a V. ...

ARTÍCULO 112. "El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de:

- a) Formación académica instrumentada por el Instituto de la Judicatura;
- b) Concurso interno de oposición;
- c) Concurso abierto de oposición libre; y,
- d) Concurso de méritos.

Para acceder a las categorías señaladas en las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley se requerirá el haber aprobado los cursos impartidos por el Instituto de la Judicatura y/ o haber aprobado el examen de aptitud aplicado por el propio Instituto.

...

El Consejo de la Judicatura Federal sólo podrá nombrar, como magistrado de circuito y juez de distrito, mediante el procedimiento indicado en el inciso d, de este numeral, hasta un máximo del diez por ciento de los nombramientos hechos para cada categoría en un año calendario.

Para acceder a los nombramientos establecidos en los incisos a y el d, de este artículo, el Consejo emitirá los acuerdos generales que sobre la materia se requieran."

ARTÍCULO 113. Las designaciones que deban hacerse en las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, deberán ser cubiertas en los términos del artículo anterior y en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

...

ARTÍCULO 136. "Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en: las fracciones XI a XIII, y XV a XVIII en lo que atañe a la omisión en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta ley; y, en las

señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

Tratándose de la aplicación de sanciones relacionadas con supuestas faltas en que incurran los servidores públicos en la presentación y contenido de sus declaraciones de situación patrimonial, deberán observarse entre otros, el penúltimo párrafo del artículo 80 y el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

ARTICULO 209. “La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

I. a XXIX. ...

XXX.- Vigilar que los servidores de las Salas Regionales y de la propia Comisión de Administración y de sus órganos auxiliares cumplan en tiempo y forma con la presentación de las declaraciones de situación patrimonial ante la **Contraloría General del Poder Judicial de la Federación**, y

XXXI..... “

ARTICULO 222.- Los magistrados electorales y los servidores de la Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la presidencia del Tribunal, en los términos de la legislación aplicable, cumplirán sus obligaciones respecto a la declaración de su situación patrimonial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los demás que estén obligados, lo harán ante la **Contraloría General del Poder Judicial de la Federación**.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se reforma el primer párrafo del artículo 117; Se reforma el artículo 118; de la Ley de Instituciones de Crédito.

ARTÍCULO 117. Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. **De igual manera, tales informaciones podrán ser solicitadas directamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sí o por conducto del Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y**

Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

...

ARTÍCULO 118. Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria y directamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sí o por conducto del Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicios o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes.

ARTÍCULO TERCERO: Se reforman los artículos 25 y 72 de la Ley del Mercado de Valores.

ARTÍCULO 25.- Las casas de bolsa no podrán dar noticia de las operaciones que realicen o en las que intervengan, salvo las que le solicite el cliente de cada una de éstas o sus representantes legales o quien tenga poder para intervenir en ellas. Esta prohibición no es aplicable a las noticias que proporcionen a la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el cliente sea parte o acusado, a las autoridades competentes, por conducto de la Comisión Nacional de Valores, ni a la información estadística a que se refiere la fracción I del artículo 27. De la misma manera estarán obligadas las casas de bolsa y los agentes bursátiles a proporcionar la información que les soliciten, directamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sí o por conducto del Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

...

ARTÍCULO 72. Las instituciones para el depósito de valores no podrán dar noticia de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, a sus representantes legales, o a quien acredite tener interés legítimo; salvo cuando, las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante o beneficiario sea parte o acusado, o a las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional de Valores, para fines fiscales. De igual manera, tales informaciones podrán ser solicitadas directamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sí o por conducto del Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las instituciones para el depósito de valores tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Valores, toda clase de información y documentos que les solicite en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que corresponden a ésta. Los funcionarios de las instituciones para el depósito de valores serán responsables por violación del secreto que se establece en este artículo y las propias instituciones estarán obligadas, en caso de revelación de este secreto, a reparar los daños y perjuicios que con ello se causen.

ARTÍCULO CUARTO: Se reforma el artículo 33-A de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

ARTÍCULO 33 A.- Con excepción de la información que proporcionen sobre operaciones activas a sus usuarios en los términos de la presente Ley y de las disposiciones conducentes, a las sociedades de información crediticia, a sus funcionarios y a sus empleados, les serán aplicables las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito relativas al secreto bancario. De igual manera, deberá proporcionar la información y documentación que podrán ser solicitadas, directamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta obligación subsistirá independientemente de que los mencionados funcionarios o empleados dejen de prestar sus servicios en dichas sociedades.

...

ARTÍCULO QUINTO: Se reforma el artículo 13 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

ARTÍCULO 13.- La Comisión Nacional deberá guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozca con motivo de su objeto, relacionada con los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones llevadas a cabo por las Instituciones Financieras. Solamente en el caso de que dicha información o documentos sean solicitados por la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, la Comisión Nacional estará legalmente facultada para proporcionarlos. ***Asimismo, tendrá obligación de proporcionar la información y documentación que le sea solicitada directamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sí o por conducto del Contralor General del Poder Judicial de la Federación o por el Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso, respecto de los servidores públicos del propio Poder Judicial para comprobar la veracidad de las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.***

establecido por disposición constitucional un órgano encargado de desarrollar diversas funciones no jurisdiccionales en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, éste ente es el Consejo de la Judicatura Federal.

4. El artículo 94 constitucional establece una trifuncionalidad para el Consejo de la Judicatura Federal: administrar, vigilar y llevar a cabo la disciplina en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral en los términos que dispone el artículo 99 constitucional. La función de gobierno ejercida por el Consejo de la Judicatura es interna y tiene como fin que los órganos jurisdiccionales y, de manera particular, su órgano máximo, la Suprema Corte de Justicia, se concentren en funciones sustantivas, es decir en las jurisdiccionales. No debe considerarse a este Consejo de la Judicatura como un órgano que ejerce el poder judicial, debido a que es un órgano administrativo y de vigilancia en la impartición de justicia; tampoco debe concebirse al mismo nivel de la Suprema de Corte de Justicia, dado que esta última es la cúspide del Poder Judicial Federal.

5. El Constituyente Permanente aceptó la figura del Consejo de la Judicatura Federal, en diciembre de 1994, con el propósito de fortalecer la función jurisdiccional constitucional de la Suprema Corte de Justicia y con la finalidad de que el referido Consejo se hiciera cargo de un sinnúmero de funciones administrativas, de normatividad interna y de vigilancia de los órganos jurisdiccionales federales que anteriormente le correspondieron al máximo tribunal de la Nación. En consecuencia, el Legislador no estableció una dualidad de poderes administrativos al interior del Poder Judicial de la Federación, sino más bien se inclinó por redistribuir funciones no jurisdiccionales a un nuevo órgano interno que se encargaría de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

6. Pero no todas las funciones de administración y de vigilancia se delegaron de la Suprema Corte de Justicia al Consejo de la Judicatura Federal, debido a que el primer órgano mantiene su primacía y funciona como órgano revisor del segundo; además, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia se le reservaron importantes facultades en materia presupuestal para todo el Poder Judicial de la Federación; y, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia puede conocer de responsabilidades de los servidores públicos de la propia Suprema Corte.

7. Las funciones básicas del Consejo de la Judicatura Federal, establecidas en la Norma Fundamental de la Nación y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son las de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. En tres campos se puede apreciar la función de vigilancia, que es el objeto principal de esta tesis y que tiene como fundamento el segundo párrafo del artículo 94 constitucional y que, está señalada en el artículo 68 de la citada Ley Orgánica:

a) **Seguimiento del funcionamiento y operación administrativa.** Que se lleva a cabo, de manera directa, por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y tiene como propósito de vigilar el funcionamiento de las normas de control aplicables en materia presupuestal y responsabilidades de los servidores públicos, entre otras.

b) **La Inspección del funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.** Estas funciones son encomendadas a la Visitaduría Judicial. El objeto, alcance y límites de estas inspecciones es conocer la asistencia del personal de los órganos jurisdiccionales; verificar el manejo de valores; revisión de libros de gobierno; examen formal del manejo de los expedientes; verificar si las notificaciones y diligencias se efectuaron en los plazos legales, entre otras.

c) **Información y evaluación.** La finalidad de estas funciones son: el diagnóstico de problemas, verificar el cumplimiento de programas institucionales,

corroborar la veracidad de informes, evaluación de acciones de gestión judicial, proponer alternativas para la toma de decisiones y favorecer el óptimo funcionamiento, entre otras. Esta función está encomendada, en términos operativos, a la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación.

8. Relacionada con la función de vigilancia aunque con un carácter menos preventivo y menos general, se encuentra la función disciplinaria. Ésta se encuentra mencionada en el párrafo segundo del artículo 94 constitucional y está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (Pleno del Consejo, Comisión de Disciplina y Secretaría Ejecutiva de Disciplina). Esta función la llevan a cabo en un ámbito competencial que excluye a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral. Ésta atribución disciplinaria del Consejo es, asimismo, referida en el artículo 68 de la Ley Orgánica. Mediante el ejercicio de esta función disciplinaria el Consejo de la Judicatura puede conocer de las conductas de los servidores públicos y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y oficinas de correspondencia común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten. En esta materia disciplinaria, se conoce de todos los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales; se trata, en su caso, de la definición de sanciones aplicables a los magistrados y jueces; y, se resuelve, en su caso, de todas aquellas situaciones vinculadas con el funcionamiento irregular de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

9. Como se intentó demostrar en esta tesis, un balance del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal tiene que retomar los propósitos o motivos de las reformas constitucionales y legales de 1994 a 1999, y confrontarlos con el desarrollo de su gestión en los aspectos de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

10. La evaluación de la función administrativa debe tomar en consideración indicadores de eficiencia y eficacia. El gasto en la impartición de justicia, debe entenderse como una erogación fiscal indispensable del Estado y de la democracia. Asimismo, para que los gobernados puedan acceder a este servicio público y se hagan efectivas las garantías individuales vinculadas con el acceso efectivo a la justicia, es importante que exista un presupuesto público suficiente.
11. Al examinar la evolución histórica del presupuesto público asignado al Poder Judicial de la Federación de 1933 a 2000, se aprecian tendencias opuestas. Se muestran dos situaciones: por una parte, de 1933 a 1983 cayó la participación del presupuesto del Poder Judicial en el gasto público federal de 1.33% a 0.04%; por otra parte, se aprecia que de 1983 al 2000 creció el peso de las erogaciones autorizadas de un 0.04% a un 0.68%, de presupuesto del gobierno federal.
12. Más recientemente, en la década de los años noventa, las asignaciones presupuestales totales al Poder Judicial de la Federación, en el periodo 1990-2000, muestran una tendencia ascendente tanto en precios corrientes como constantes, es decir descontando el efecto del incremento de los precios. La gestión presupuestal en el Poder Judicial de la Federación, después de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, ha estado acompañada de ciertos problemas administrativos en el ejercicio de gasto. Los recursos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados, no han sido ejercidos totalmente en los años de 1996 a 1998 y, en cambio, en 1999 se ha presentado un mayor gasto al originalmente aprobado por el Congreso. Los sub-ejercicios presupuestales han sido observados por la Cámara de Diputados y derivado de ello se han efectuado por este órgano legislativo diversas recomendaciones; una situación similar se ha presentado con el sobre-ejercicio presupuestal de 1999. Estos aspectos requieren ser

enfrentados mediante un reforzamiento del control y vigilancia administrativa por el Consejo de la Judicatura Federal.

13. Como se explicó en el capítulo III de esta Tesis, el costo presupuestal de la impartición de justicia, ha venido creciendo con el Consejo de la Judicatura Federal y eso debe ser un motivo de preocupación, si tomamos en cuenta que esto afecta la eficiencia. Este aspecto, como el mencionado en el punto anterior, debe ser enfrentado mediante una reforma presupuestal en el Poder Judicial de la Federación, en particular en el Consejo de la Judicatura, partiendo de un serio diagnóstico de sus estructuras administrativas, impulsando la actualización de la normatividad, y una práctica institucional más apropiada para enfrentar los problemas de planeación, programación, administración, ejercicio y de control en la materia.

14. Como se explicó previamente, la Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, señaló que el Consejo debería realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales, así como las conductas de sus titulares. De la misma manera, el nuevo órgano del Poder Judicial debería llevar a cabo el nombramiento y remoción de sus funcionarios. Para el Constituyente Permanente, con el desarrollo de tales funciones se obtendrían mayores beneficios en la impartición de la justicia federal, pues se facilitaría que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal que integran al Poder Judicial de la Federación.

15. A la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, se le concibió como un órgano complementario en el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Esta Contraloría tendría la atribución de vigilar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos,

servidores públicos y empleados, así como llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

16. En noviembre de 1995 se estableció por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal una Comisión de Vigilancia, con una Secretaría Ejecutiva correspondiente. Ambos órganos desaparecieron en abril de 1998, según un Acuerdo General del Pleno del Consejo, por motivos de racionalidad presupuestal y por que cumplieron en sus funciones asignadas. Más adelante, en 1999 se crea, por el Pleno del Consejo una nueva Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, y su Secretaría Ejecutiva respectiva, con funciones diversas a las de la primer Comisión de Vigilancia.

17. Un indicador de la función de vigilancia son las quejas administrativas, estas han presentado una tendencia declinante, entre 1995 y 1999, siendo la mayoría de ellas infundadas o improcedentes. Una situación similar ha ocurrido con las denuncias y expedientes de investigación relativos a conductas de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; por otra parte, las visitas de inspección a órganos jurisdiccionales han venido creciendo. En este mismo lapso no ha crecido el número de sancionados y no ratificaciones de magistrados y jueces, no obstante de que la percepción social sobre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación no es muy favorable.

18. Por lo que se refiere a los indicadores de gestión de control de responsabilidades, la instrucción de procedimientos por quejas y denuncias que creció entre 1996 y 1998, y cayó en 1999. El número de estudios de evolución patrimonial realizados por la Contraloría fue de 43 casos en 1998 y 1999, siendo esta cifra muy baja frente a los más de 4 mil servidores públicos que tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial en los órganos jurisdiccionales. La función de vigilancia, se vería fortalecida

mediante un estudio sistemático y permanente de la situación patrimonial de todos los servidores públicos que están obligados a presentar sus manifestaciones patrimoniales. Para verificar la información contenida en esas declaraciones, se requiere modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y diversos ordenamientos legales en materia financiera, a fin de conciliar el respeto del secreto bancario, fiduciario, bursátil y financiero con la transparencia pública. La normatividad interna del Poder Judicial de la Federación se estima que debe ser ajustada a este mismo propósito.

19. Del análisis comparativo de cómo se ejerce la función de vigilancia judicial en otros países de Europa y de América, se obtienen importantes ejemplos. Los casos más representativos son los de España, Venezuela y los Estados Unidos de América. Aunque en estos países se cuenta con sistemas jurídicos diversos, éstos reflejan la tendencia en el propósito de transparentar la conducta de los servidores públicos judiciales. La globalización y la apertura económica internacional, requieren de esa transparencia en el ejercicio del poder judicial.

20. Es de considerarse que la consolidación de las funciones de control y de vigilancia no son fines, sino medios o apoyos que pueden ayudar a mejorar la impartición de justicia y la carrera judicial. La vigilancia judicial debe tener un carácter preventivo (*ex ante*). Debe ser un sistema que se sustente en la captación de información, su análisis, y la interpretación, en forma sistemática y permanente de datos para utilizarlos en la planificación, ejecución y evaluación del gobierno interior del Poder Judicial. La función de vigilancia es diversa a la disciplinaria, debido a que esta última es *a posteriori*. Igualmente, la vigilancia judicial debe tener fundamento normativo para poder ser eficaz y apegada a derecho.

21. La vigilancia en el sistema judicial es un componente de la administración de justicia. A través de la vigilancia judicial se favorece el conocimiento histórico de los actores y órganos judiciales. Permite conocer mejor los problemas; definir

prioridades; proponer medidas de control preventivo; asignar y reasignar recursos; y, proyectar o predecir tendencias. Las razones prácticas, las más inmediatas, de la vigilancia judicial se relacionan a distintos objetivos, entre los que destacan la anticipación, la reducción de riesgos y la superación de los problemas.

22. Como se intentó demostrar en esta tesis, la vigilancia judicial debe ser descriptiva, analítica, objetiva y prescriptiva. Debe apoyarse en diagnósticos serios, y proponer alternativas viables a la solución de los problemas detectados. Por ello se presentaron algunos elementos de un estudio sobre diversas situaciones en el Poder Judicial de la Federación y una propuesta de modificación a la normatividad legal a efecto de fortalecer la función de vigilancia en el Consejo de la Judicatura Federal. El fortalecimiento de la función de vigilancia no puede concretarse en el corto plazo; aparte de los indispensables cambios legales, se requieren cambios en la normatividad interna, mudanzas administrativas y el impulso de una cultura de transparencia y responsabilidad política.

23. Una forma de fortalecer la vigilancia es impulsando la carrera judicial; para avanzar en esta dirección se requieren modificaciones normativas e institucionales que contribuyan a elevar la calidad profesional de los servidores públicos dedicados a la impartición de justicia. El Instituto de la Judicatura debe fortalecerse y todos los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales invariablemente, deben estar obligados al fortalecimiento y continuidad de su formación y actualización académica.

24. En la carrera judicial deben establecerse nuevos criterios y procedimientos para que por la vía formativa de excelencia se acceda a los niveles superiores establecidos en el artículo 110 de la Ley Orgánica, bajo los principios establecidos en el séptimo párrafo del artículo 100 constitucional. Por ejemplo, a la categoría de Juez de Distrito, reformando la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, se podría favorecer el acceso a este nivel mediante la obtención del Doctorado en Derecho en el Instituto de la Judicatura, aparte de los requisitos dispuestos en las normas aplicables. Asimismo, en la promoción de jueces a magistrados, debe abrirse una vía similar en la designación de éstos últimos, mediante la promoción de jueces que hayan obtenido el grado de Doctor en el Instituto de la Judicatura.

25. Como se señaló anteriormente, el Consejo de la Judicatura no debe esperar a la reproducción de quejas administrativas, mal planteadas y sin fundamento; debe establecerse un programa institucional que explique los alcances y limitaciones de esta figura jurídica. Se necesita que los gobernados, o quejosos, entiendan mejor las peculiaridades de las quejas administrativas para que éstas cumplan con su finalidad. Por otra parte, deben modernizarse los procedimientos de visitas de inspección a los Juzgados de Distrito y a los Tribunales de Circuito.

26. Deben fortalecerse los órganos de control y vigilancia del Poder Judicial de la Federación; el marco legal y normativo de su actuación debe ser claro, actualizado y adecuado a las circunstancias particulares de este órgano federal. La coordinación y concurrencia entre la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, la Visitaduría, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, es fundamental, aunque debe estar clara la competencia específica de cada uno de éstos de órganos.

27. Finalmente, cabe recalcar, que al fortalecer la función de vigilancia en el Poder Judicial de la Federación se permite una mayor legitimidad de su actuación entre los gobernados, y con ello, se dan mejores condiciones para el acceso efectivo a la justicia y la obtención de una mayor confianza: dos condiciones indispensables para el desarrollo económico y democrático de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

I.- Obras, Ensayos y Artículos

1. Carpizo Jorge, "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N° 2, Enero-Junio, 2000.
2. Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura* (28 y 29 de septiembre de 1995), México, 1995.
3. Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Editorial Porrúa/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
4. Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, UNAM, 1996.
5. Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997.
6. Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", 75 años de Revolución, Política II, México, INEHRM_FCE, 1988.
7. Fix-Zamudio Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
8. Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor, *El Consejo de la Judicatura. Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, 3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
9. Flores García, Fernando, *Ensayos Jurídicos*, México, Editorial Laguna, 2ª. Edición, 1998.
10. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 28ª. edición, 1962.
11. Góngora Pimentel, Genaro, "La estructura y organización del Poder Judicial Federal", en *Jurisdictio*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, Tercera Época, Año VII, septiembre de 1999.
12. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Textos Universitarios, México, UNAM, 1979.
13. Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997.
14. Melgar Adalid, Mario, "La Reforma al Poder Judicial. Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal", en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, N° 7, Enero-Marzo de 1999.
15. North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México*, Fondo de Cultura Económica, 1995.
16. Rabasa, Emilio, *La organización política de México: La Constitución y la Dictadura*. Madrid, Ed. América, 1917.
17. Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987.
18. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, 1990.

19. Schmill Ordoñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971
20. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1996.
21. Vargas Chávez, Luis Gilberto, *Atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal*, México, EDAL Ediciones, 1999.

II.- Legislación y Derecho Comparado

22. Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1997.
23. Instituto de la Judicatura Federal, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tematizada y Concordada*, México, 2ª., edición 1998.
24. Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, *Normas Fundamentales*, México, 1998 (igualmente, edición de 1996).
25. *Constituciones Políticas* de Francia, Italia, España, Venezuela, Costa Rica Argentina, Colombia y los Estados Unidos de América. Ordenamientos vigentes al 2000 obtenidos de páginas web, principalmente del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (internet).
26. *Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales* de España, Colombia, Venezuela, Costa Rica (vigentes al año 2000, obtenidos de páginas web, principalmente del instituto de Investigaciones Jurídicas).
27. *Código de Ética Judicial Federal* de los Estados Unidos de América, 2000.

III.- Normatividad Complementaria

28. Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, 1995 – 2000.

IV.- Diccionarios, Enciclopedias y Colecciones

29. Bobbio Norberto y Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, México Editorial Siglo XXI, 1985.
30. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *México a través de sus Constituciones*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.
31. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*.
32. *México a través de sus Constituciones*, Tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.
33. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 1995.

V.- Informes y otros Documentos

34. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal**, varios años.
35. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación**, varios años.
36. **Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica. Febrero de 1995- Enero de 1997 (y Febrero de 1995- Enero de 1998).**
37. **Informes del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, varios años (1981-1999). Sus denominaciones cambian en el curso de los años.
38. Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. **Informe de Actividades de la Comisión de Administración**. México. Años 1995,1996,1997,1998 y 1999.