

00721
686

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



"EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL:
ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN".

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LEÓN RODRIGO PÉREZ GÓMEZ

ASESOR DE TESIS:
MTRO. ERNESTO ROMÁN GALÁN

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN
TESIS CON



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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **PEREZ GOMEZ LEON RODRIGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL; ASPECTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ernesto Román Galán, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Román Galán en oficio de fecha 25 de marzo de 2003 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 31 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 1º de 2003**



**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los 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.

*mpm

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: **LEON RODRIGO PEREZ GOMEZ**

FECHA: **3 ABRIL 2003**

FIRMA:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL; ASPECTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION", elaborada por el alumno **PEREZ GOMEZ LEON RODRIGO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 31 de marzo de 2003.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

*mpm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Dr. Venegas:

Me dirijo a usted, a fin de someter a su consideración el trabajo recepcional intitulado "EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", que el alumno LEÓN RODRIGO PÉREZ GÓMEZ, con número de cuenta: 7331083-7, ha concluido y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito.

La tesis de referencia, denota en mi opinión, todos los elementos formales y metodológicos, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía en cuestión reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 25 de 2003.

MTRO. ERNESTO ROMÁN GALÁN.
Profesor de Carrera de T.C.
Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sólo soy, lo que soy; un cúmulo de conocimientos compartidos y de experiencias no vividas; soy el hijo, el amante, el esposo, el padre, el amigo, el compañero de trabajo, el alumno, el maestro, el empleado, el jefe. Todo esto no lo soy en función de mí mismo, sino de los demás. Lo que soy se lo debo a mis padres a mi esposa, a mis hijos, a mis amigos, a mis compañeros de trabajo, a mis maestros, a mis alumnos, a mis jefes, a mis empleados. Soy un cúmulo de sus conocimientos y de sus experiencias; a ellos, agradezco lo que Soy.

Noel Periaom

DEDICATORIA

Después de veintidós años de haber terminado los estudios formales de la licenciatura en Derecho, por fin, he concluido este trabajo, que pretende ocupar las veces de Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Después de tantos años y de tantos intentos fallidos, parecería una burla que pretendiera yo dedicar este trabajo a alguien o, peor aún, agradecerle a alguien que, después de 22 años, esté realizando lo que debí haber hecho hace tiempo. No obstante, creo que una tesis, elaborada y presentada inmediatamente al concluir los estudios profesionales —como lo hizo mi hija—, o elaborada veintidós años después, no deja de ser una tesis, y al terminarla, hoy, siento, seguramente, lo mismo que si la hubiera hecho hace veinte años.

Por eso, quiero dedicar, de todo corazón, este trabajo a mi esposa, Silvia Segovia Romo de Pérez, mi compañera de toda la vida, que ha sido mi amor, mi mayor fortaleza, mi guía, mi aliciente, por haber compartido conmigo todos estos años y por haber tenido más espíritu y más confianza en mí, que yo mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis hijos, Silvia Danae, León Rodrigo y Bruno Iván, que han sido mi mayor don y me han permitido compartir con ellos su vida, y han sido mi fuente de inspiración, para demostrarles que, aún cuando tarde, siempre debemos hacer lo correcto; a Carlos Andrés, mi nieto, que ha traído la luz a nuestra existencia, por haberme regalado tantos y tan gratos momentos.

A mi hermana María Dolores Pérez de Araiza, a mi hermano Jaime Araiza Fernández, a mis sobrinos Jaime León, David e Iliana, por todos los favores concedidos y por haber sabido ser siempre la gran familia que somos.

A Manuel Granados Navarrete y Guadalupe Beltrán de Granados, quienes han sido mi ejemplo y mi guía, porque siempre han confiado en mí y por el amor que nos han brindado.

Al recuerdo de mi padre, León Pérez Rangel.

A mi madre, Luz María Gómez Aceves viuda de Pérez, quien siempre dijo que no moriría hasta que me recibiera de abogado y no cumplió su palabra, por todo el amor que me dio y me enseñó a dar, y por haber inculcado en mí, siempre, la justicia y la equidad como valores fundamentales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

Después de tanto tiempo de que debí haber concluido la tesis, existen en mi vida muchas personas a las que tengo que agradecer el haber terminado este trabajo, principalmente a las que mi impulsaron y motivaron para que cerrara el ciclo de mis estudios de derecho. Efectivamente son muchas personas a las que tengo que agradecer y es probable que muchas queden fuera de estas líneas, pero a todos los que de una u otra manera intervinieron para lograr esta conclusión, con el corazón en la mano les doy las gracias.

A mi amigo, compañero y jefe, Rodolfo Lara Ponte, quien en ningún momento y bajo ninguna circunstancia dejó de apoyarme para concluir este ciclo de mi vida, con todo mi cariño, respeto y admiración.

A mi amigo, Mario Mendoza Castañeda, por haber tomado como propio este reto y haber hecho hasta lo imposible por que se cumpliera.

A mis amigos Jorge Macías Pensado y Juan Elías Ayala, por su valiosa participación, apoyo y orientación en la conclusión de este ciclo de mi vida.

A mis amigos Armando Meraz, Flor Mexía, Ignacio Ojeda Moreno y Norman Moreno Cardona, por su apoyo y motivación.

A mis compadres Alejandro Jiménez Angulo y Miguel Canales Rubio, por su aliento y comprensión.

A mi asesor de tesis, Ernesto Román Galán, que me padeció y tan atinadamente me guió y dirigió en este trabajo, por su amistad, paciencia, comprensión y grandes conocimientos.

A mis maestros de la Facultad de Derecho, por todos lo conocimientos que me transmitieron y, sobre todo, gracias por haberme enseñado a amar al Derecho.

A mi amada *Alma Mater*, mi Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la mejor y más grande escuela que una persona puede tener, por haberme enseñado el sentido social de la vida y por darme la oportunidad de ser lo que hoy soy.

Conocer al Derecho es amarlo; el Derecho es la cristalización de la justicia, principio, medio y fin de la naturaleza humana; el Derecho es el orden en el caos, es la tranquilidad en la vorágine de la vida, y es la certeza en el desconcierto. El Derecho es la fuerza del Estado y el manto protector de la sociedad; es la fortaleza del débil y el cobijo del desvalido. Ante el Derecho somos iguales; compensa nuestras carencias y atempera nuestra potencia. Por eso, amo al Derecho.

León R. Pérez Gómez

ÍNDICE

Índice	1
Presentación	5
Capítulo 1	12
1. El Poder Judicial de la Federación.....	13
1.1. Presentación	13
1.2. Antecedentes	18
1.3 Competencia	20
1.4. Suprema Corte de Justicia de la Nación	23
1.5. Tribunal Electoral	27
1.6. Tribunales de Circuito	30
1.7. Juzgados de Distrito.....	32
1.8. Jurado Federal de Ciudadanos	33
1.9. Consideraciones finales en torno a este Capítulo.....	35
Capítulo 2.....	37
2. Antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal	39
2.1. Introducción.....	39
2.2. Francia	42
2.3. Italia.....	44
2.4. Portugal.....	45
2.5. Turquía.....	46
2.6. Grecia.....	47
2.7. España	47
2.8. Bulgaria	48
2.9. Rumania.....	49

TESIS CON
P. LA ORIGIN

2.10. Perú.....	50
2.11. Brasil	52
2.12. Colombia.....	52
2.13. Venezuela	54
2.14. El Salvador.....	55
2.15. Panamá.....	56
2.16. Costa Rica.....	57
2.17. Paraguay.....	59
2.18. Ecuador.....	59
2.19. Bolivia.....	60
2.20. Argentina.....	60
2.21. Consideraciones en torno a este capítulo	61
Capítulo 3.....	64
3. La Reforma Judicial de 1994	65
3.1. Generalidades	65
3.2. Sistema Nacional de Seguridad Pública	68
3.3 Ministerio Público	72
3.3.1. Impugnación del no Ejercicio de la Acción Penal.....	72
3.3.2. Procurador General de la República.....	77
3.4. Poder Judicial de la Federación	81
3.4.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	83
3.4.1.1. Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	83
3.4.1.2. Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	87
3.4.1.3. Requisitos para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	95
3.4.2. Facultades de los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación	101
3.4.3. Responsabilidades de los Integrantes del Poder Judicial de la Federación	115

3.4.4. Atención de Conflictos Laborales dentro del Poder Judicial de la Federación	118
3.4.5. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	121
Capítulo 4.....	127
4. El Consejo de La Judicatura Federal.....	128
4.1. Generalidades.....	128
4.2. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.....	129
4.3. Integración del Consejo de la Judicatura Federal.....	135
4.3.1. Integración del Cuerpo Colegiado.....	136
4.3.1.1. Consejeros de la Judicatura Federal.....	139
4.3.1.2. Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.....	146
4.3.1.3. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.....	151
4.3.1.4. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.....	158
4.3.2. Integración del Órgano.....	161
4.3.2.1. Las Secretarías Ejecutivas del Consejo.....	161
4.3.2.2. Los Órganos Auxiliares del Consejo.....	163
4.3.2.2.1. La Unidad de Defensoría del Fuero Federal y el Instituto Federal de Defensoría Pública.....	164
4.3.2.2.2. La Visitaduría Judicial.....	167
4.3.2.2.3. El Instituto de la Judicatura Federal.....	171
4.3.2.2.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	174
4.3.2.2.4.1. Las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.....	176
4.3.2.2.5. El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.....	182
4.3.2.2.6. Consideraciones finales respecto de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.....	186
Capítulo 5.....	189
5. Reformas constitucionales de 1996 y de 1999.....	190
5.1. Generalidades.....	190
5.2. Reformas constitucionales de 1996.....	191



5.2.1. Reformas constitucionales de 1996, para el Poder Judicial de la Federación	217
5.2.1.1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	218
5.2.1.2 El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	221
5.3. Reformas constitucionales de 1999	223
5.3.1. Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal	230
5.3.2. Integración del Consejo de la Judicatura Federal	234
5.3.2.1. Renovación de consejeros de la Judicatura Federal, derivada de la reforma constitucional de 1999	238
5.3.3. Participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en actos del Consejo de la Judicatura Federal	242
5.3.4. La toma de protesta de jueces y magistrados en la reforma constitucional de 1999	245
5.3.5. Comentarios finales respecto de la reforma constitucional de 1999 ..	248
Consideraciones Finales	250
Conclusiones	252
Bibliografía	262
Legislación	269
Fuentes Hemerográficas	272
Otras Fuentes	273

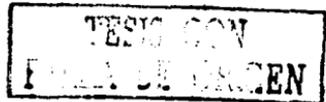
PRESENTACIÓN

La división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación, es una de las formas de organización política de los estados modernos que más garantiza el adecuado ejercicio del Poder, en virtud de que las atribuciones que a cada uno de ellos les han sido conferidas, impiden que alguno de ellos se arrogue facultades que no le son propias.¹ Esta limitación interna al Poder del Estado —utilizando del concepto de Norberto Bobbio—, significa un adecuado equilibrio en el ejercicio del Poder.² Permite un juego de pesos y contrapesos en las actividades propias de cada uno de ellos que dan estabilidad a la Nación en lo interno y una fortaleza hacia lo externo.

El Poder Judicial, como parte de uno de esos Poderes, ha sido señalado como el más débil de los tres, hasta el grado, inclusive, de que algunos tratadistas ni siquiera le conceden la capacidad para llegar a convertirse en un Poder del Estado, sino exclusivamente en el órgano encargado de dirimir las controversias que se susciten de la aplicación y observancia de la ley, siempre y cuando esta función no le competa a otros órganos del Estado.

¹ Salvo en los casos en los que la propia Norma Suprema de la Nación y la demás legislación lo permite —como es el caso justamente del Consejo de la Judicatura Federal, que estudiaremos en el presente trabajo—, cuando se realizan actos materialmente distintos a la naturaleza de los actos que formalmente ejecuta el Poder respectivo.

² El desarrollo propio del ejercicio del Poder y su consecuente necesidad de mantenerlo dentro de un control institucional, ha dado origen a la existencia de organismos que se encuentran dentro del Estado pero fuera de estos tres Poderes, como lo son los organismos constitucionales autónomos que no dependen jerárquicamente ni se relacionan por control de tutela o coordinación sectorial con ninguno de estos Poderes. No sería difícil que al paso del tiempo esta misma evolución del Estado nos llevara a la concepción de un Cuarto Poder constitucional.



Difiriendo de esa opinión, y señalando el caso del Poder Judicial de la Federación en la Nación mexicana, me permito asegurar que el Poder Judicial es realmente un Poder de la Federación, toda vez que con el resultado de su actuación, constriñe a sus decisiones a los otros dos Poderes, toda vez que es el encargado de velar por la tutela y control de la Constitución y de la constitucionalidad de los actos de los órganos y de los servidores públicos de los tres Poderes de la Federación.

Más importante aún y perfectamente clarificado en la reforma constitucional de 1994, referente a los órganos, mecanismos y sistemas de procuración e impartición de justicia, en lo relativo a las atribuciones del Poder Judicial de la Federación en materia de juicio de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Sobre el particular, considero que las atribuciones concedidas en esta reforma, en particular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que refiere a las controversias constitucionales, aunadas a las corrientes de cambio centradas en el fortalecimiento de la democracia y el acotamiento del presidencialismo mexicano, significan un gran fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, a grado tal que podría erigirse, si no es que ya lo está haciendo, en orientador y rector de la política mexicana, al hacer prevalecer en el actuar de los otros dos Poderes, la legalidad y la preservación de un auténtico Estado de Derecho.

Es indiscutible que uno de los factores que más vulnera a la sociedad es la impunidad, sea a favor de delincuentes callejeros, organizados o de servidores públicos. La adecuada y libre aplicación de la ley garantiza, de suyo, el destierro de las prácticas de impunidad que han lacerado a la Nación. Un Poder Judicial fuerte, independiente y capaz, es el único aval

para la aplicación adecuada, irrestricta, imparcial, eficiente y justa, de la norma.

Es por lo anterior que las reformas constitucionales de 1994 relacionadas con el Poder Judicial cobran tanta importancia y despertaron en mí el interés de dedicar este trabajo a ella. En particular el Consejo de la Judicatura Federal, creado por el Poder Constituyente Permanente, mediante reforma a nuestra Carta Máxima de diciembre de 1994, que es una estructura orgánica para fines administrativos creada dentro de un Poder que está encargado de ejercer la parte judicial del Supremo Poder de la Federación.

Efectivamente, al Consejo de la Judicatura Federal se le encargó, mediante la reforma constitucional de 1994, el gobierno, administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta función hasta antes de la reforma constitucional, la llevaba la Corte por medio de una Comisión de Administración.

La razón de esta modificación, además de hacer más eficaz y eficiente la función administrativa dentro del Poder Judicial, fue permitir que la Corte dejara de atender los asuntos de gobierno y administración del Poder Judicial, que nada tienen que ver con su misión, y se dedicara plena y exclusivamente a la atención de los asuntos jurisdiccionales de su competencia.

Con estos antecedentes, en este humilde trabajo se pretende realizar un análisis respecto de los Aspectos Jurídicos de la Administración del Poder Judicial de la Federación, en particular, sobre el Consejo de la Judicatura Federal.

El desarrollo del presente trabajo se inicia con una semblanza general de lo que es el Poder Judicial de la Federación, sus antecedentes, integración y competencia, para continuar haciendo referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Electoral, a los tribunales de circuito, a los juzgados de distrito y al jurado federal de ciudadanos, con el objeto de tener una visión integral del Poder Judicial y poder ubicar en su exacta magnitud al Consejo de la Judicatura Federal.

En el capítulo segundo se realiza una rápida referencia a los antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal, cuáles fueron sus orígenes, cuáles las instituciones similares tanto en el viejo, como en el nuevo mundo, cómo funcionan y qué de ellas pudimos tomar para crear nuestra figura encargada del gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación.

Así nos referiremos a instituciones similares europeas y una asiática, de Francia, Italia, Portugal, Turquía y Rumania, con sus respectivos Consejos Superiores de la Magistratura, a Grecia, con su Consejo Supremo Judicial, a España, que cuenta con un Consejo General del Poder Judicial Español, y a Bulgaria que tiene un Consejo Judicial Superior.

En América, abordaremos de Perú al Consejo Nacional de la Magistratura y a su antecesor Consejo Nacional de Justicia; de Brasil hablaremos del Consejo Nacional de la Magistratura, y del posterior Consejo de la Justicia Federal; en Colombia mencionaremos al Consejo Superior de la Judicatura y a sus antecesores; de Venezuela y Bolivia mencionaremos a sus respectivos Consejos de la Judicatura; de El Salvador, el Consejo Nacional de la Judicatura ocupará un espacio; de Panamá mencionaremos su Consejo Judicial; de Costa Rica al Consejo Superior del Poder Judicial;

de Paraguay y Argentina lo haremos respecto de sus Consejos de la Magistratura, y de Ecuador del Consejo Nacional de la Judicatura.

En el capítulo tercero se hablará de la reforma constitucional de 1994, que da origen al Consejo de la Judicatura Federal y de las demás modificaciones tanto en el aspecto de seguridad pública y procuración de justicia, como en el de la propia administración de la justicia.

Así, mencionaremos algunas reflexiones respecto de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las reformas a la institución del Ministerio Público, incluyendo la facultad de impugnación de la determinación de éste del no ejercicio de la acción penal, y las reformas a las atribuciones del procurador General de la República, para pasar, posteriormente, a hablar de las modificaciones dentro del Poder Judicial de la Federación y del contenido y significado de dichas reformas.

Hablaremos de la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la designación de sus integrantes y los requisitos que deben cubrir para ocupar el cargo, de las nuevas atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y de las reformas que obligadamente tuvieron que realizarse al crearse un órgano dentro del Poder Judicial, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, y de aquellas que se originaron por su función, que en su gran mayoría realizaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de la existencia de personas con importante nivel, como son los consejeros de la Judicatura Federal.

Concluiremos este apartado haciendo una breve referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nacida como necesidad y producto de las reformas constitucionales de 1994.

En el siguiente capítulo continuaremos con una descripción del Consejo de la Judicatura Federal, iniciando con sus atribuciones para, en seguida, hablar de esta institución como cuerpo colegiado, y como órgano. En la primera de estas dos partes nos referiremos a los consejeros de la Judicatura federal, de su designación, de los requisitos que deben reunir para ella, y de sus atribuciones. Asimismo mencionaremos algunas características de la presidencia de este alto órgano administrativo del Poder Judicial y de su funcionamiento en Pleno y comisiones.

Respecto del Consejo como órgano, mencionaremos algunos datos relacionados con el secretariado ejecutivo y con los órganos auxiliares del Consejo.

En el capítulo quinto hablaremos de las reformas constitucionales de 1996 y 1999, que afectaron en mayor o menor medida al Consejo de la Judicatura Federal e impactaron en el Poder Judicial de la Federación.

De la reforma constitucional de 1996 mencionaremos, en la parte conducente al Poder Judicial de la Federación, la creación del Tribunal Electoral y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y de la reforma constitucional de 1999, hablaremos de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, de la integración del Consejo derivada de la reforma constitucional de ese año, de la renovación de los consejeros ordenada por el Constituyente Permanente, de la participación de la Corte en los actos del Consejo, y de la protesta de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito.

Para terminar, se presenta un capítulo de conclusiones, en el que se realizan una serie de reflexiones de naturaleza enteramente personal, basadas en el análisis eminentemente jurídico que implica el contenido de

este documento, y en algunas consideraciones de carácter político y social que bogaron en los momentos en que las reformas que se analizan tuvieron verificativo.

CAPÍTULO 1

Capítulo 1.....	12
1. El Poder Judicial de la Federación.....	13
1.1. Presentación.....	13
1.2. Antecedentes.....	18
1.3 Competencia.....	20
1.4. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	23
1.5. Tribunal Electoral.....	27
1.6. Tribunales de Circuito.....	30
1.7. Juzgados de Distrito.....	32
1.8. Jurado Federal de Ciudadanos.....	33
1.9. Consideraciones finales en torno a este Capítulo.....	35

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1.1. PRESENTACIÓN

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno³

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.⁴

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁵

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.⁶

He considerado pertinente iniciar este trabajo con la mención que nuestra Máxima Expresión de Soberanía, nuestra Constitución Política, hace

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39.

⁴ *Ibidem.*, artículo 41.

⁵ *Ibid.*, artículo 49.

⁶ *Ibid.*, artículo 94.

de la forma en que los mexicanos decidimos, después de muchos y cruentos años de lucha, organizarnos políticamente, con el objeto de referir y ubicar al Poder Judicial de la Federación en la dimensión jurídica, política y social que los mexicanos decidimos que debía ocupar.

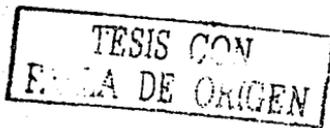
Uno de los contenidos más importantes de la parte orgánica de nuestra Carta Magna es, sin duda, la consagrada al principio de la llamada "división de poderes".

Nuestra organización política constitucional referida a la división de poderes, proviene de una tradición que tiene su origen desde hace varios siglos. Se inicia con la necesidad de imponer un freno al poder político que ejercían los monarcas sobre sus súbditos. Norberto Bobbio señala la existencia de diversas formas de limitar el Poder Político, y las divide en límites internos y límites externos.⁷

El primero de ellos es el límite que establecen las leyes, consideradas en ese entonces y frente al Soberano como normas jurídicas positivas de carácter natural o divino; las establecidas en las monarquías constitucionales, y las impuestas por la tradición. Este último caso se puede ejemplificar con las normas relativas a la coronación, la abdicación y la ascensión al trono.

El segundo es el límite impuesto por los centros de poder como eran los órdenes o estados —el clero, la nobleza, las ciudades— con sus órganos colegiados que pretendían tener derecho de deliberar en determinadas materias.

⁷ *Id.*, Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., Cuarta Reimpresión, 1996, pp. 134-143.



Otra limitación al Poder Político es la que se combatió en el terreno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Esta lucha se inicia cuando, en 1215, el Rey de Inglaterra, Juan Sin Tierra, en exceso de sus abusos reflejados en el incremento de las obligaciones feudales y la disminución de derechos y privilegios, motiva una importante reacción por parte de los nobles señores feudales. Para el licenciado Rodolfo Lara Ponte, "el reinado de Juan Sin tierra se puede dividir en tres periodos, cada uno de los cuales está marcado por su notable ineficiencia para gobernar; la guerra contra Francia, la disputa con la Iglesia y la crisis con los barones. En este ambiente surge la Carta Magna, como un instrumento jurídico tendente a limitar el poder arbitrario del Rey".⁸

La última limitación interna, que Bobbio considera de naturaleza jurídica, es la división de poderes. La disputa entre la divisibilidad o indivisibilidad del poder se refiere al proceso paralelo de concentración de las funciones típicas que son competencia de quien detenta el poder supremo en un territorio determinado: el poder de hacer las leyes, de hacerlas ejecutar y juzgar con base en ellas lo justo y lo injusto.

Los límites externos son aquellos que se derivan, por propia naturaleza, de la necesidad de la coexistencia de un Estado con otros Estados.

En nuestro país, la idea de la división de poderes es retomada prácticamente, de los Estados Unidos de América y se refleja en nuestra legislación desde nuestros primeros ordenamientos constitucionales generados a partir del movimiento de independencia y, específicamente

⁸ Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 1998, p. 14.

plasmado en el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824,⁹ que establecía que "El Poder Supremo de la Federación" se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para después prohibir que dos o más de éstos Poderes se reúnan en una sola persona o corporación o que el Legislativo se deposite en un individuo.

Para Jesús Orozco Henríquez, la doctrina de la "división de poderes" representa uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno. Sin embargo, la así llamada "división de poderes" no constituye meramente un principio doctrinario inmóvil y perenne sino una institución jurídico-política dinámica que se ha desarrollado en la historia y que ha variado según la época y el lugar.¹⁰

Efectivamente, iniciando esta dinámica con la adopción del principio de "división de poderes", la Constitución de Apatzingán de 1814, nunca vigente, consagró cierta preeminencia del Legislativo respecto del resto de los poderes. La Constitución Federal de 1824, estableció un sistema presidencial similar al de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y se previó un presunto equilibrio entre los órganos del poder público bajo un sistema de pesos y contrapesos "pero que, al igual que los ordenamientos constitucionales posteriores, debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores y la permanente inestabilidad de

⁹ Esta es, desde luego, la incorporación jurídica formal y definitiva en nuestro derecho, de la división de poderes y la delegación del Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia. Sin embargo desde 1823 se eliminó la jurisdicción de las audiencias de México y Guadalajara, de origen colonial y que habían seguido funcionando a partir de la independencia, en virtud de que así se estableció tanto en el Plan de Iguala (art. 15), como en los Tratados de Córdoba (art. 12) Con el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano se crea en el año mencionado de 1823, el Supremo Tribunal de Justicia, que no entró en funciones en virtud de la renuncia de Iturbide, y en ese mismo año, el Congreso Constituyente, estableció con carácter provisional el Supremo Tribunal de Justicia. A partir de 1821 hasta 1857, correspondió a toda una generación de juristas formados en los conceptos legales novohispanos edificar todo un Poder Judicial dentro de un moderno Estado de Derecho. Véase José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX*, Segunda Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, pp. 49-62, y José Luis Soberanes Fernández, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pp. XIII-XI.

¹⁰ J. Jesús Orozco Henríquez, "Artículo 49 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Novena Edición, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 1996, p.561.

esos años, se tradujo en la preponderancia fáctica del Ejecutivo".¹¹ Por su parte, la Constitución Federal de 1857 previó un sistema presidencial, pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo, y a partir de las reformas constitucionales de 1874 y de manera especial con la Constitución de 1917 y las reformas a la misma durante los regímenes posrevolucionarios, se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo, solamente matizado por diversas reformas durante los últimos veinticinco años, acentuado, este matiz, durante el pasado régimen priísta y el régimen actual.

En términos de nuestra Constitución vigente, el "Supremo Poder de la Federación", se divide en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores,¹² el Ejecutivo, depositado en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹⁴ Así pues, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación".

El Poder Judicial de la Federación es uno de los tres elementos constitucionales formales del Estado mexicano en que descansa el Supremo Poder de la Federación.

¹¹ *Idem*.

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 50.

¹³ *Ibidem*, Artículo 80.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 94. Este texto vigente fue modificado el 11 de junio de 1999, eliminando al Consejo de la Judicatura Federal como depositario del Poder Judicial de la Federación. *Infra* capítulos 4 y 5.2.2.1.

1.2. ANTECEDENTES

Para Charles Louis de Secondat, Barón de La Brésde y de Montesquieu, reconocido como autor de la teoría de la división de poderes, el Poder Judicial castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares.¹⁵ No obstante, se coincide con el hecho de que Montesquieu no otorgó al Poder Judicial estricto carácter de Poder, "no obstante su carácter de magistrado" —agregaría el Dr. Mario Melgar—,¹⁶ sino que sólo lo coloca en esa posición para otorgarle la autonomía necesaria para poder cumplir con su función con la imparcialidad que es requerida. "Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad sobre los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo, legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor".¹⁷

"De los tres poderes de que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo", señala Montesquieu,¹⁸ después de diferenciar los tres Poderes del Estado, "toma precaución de eliminar a éste último (al Judicial), apunta Castán Tobeñas, del juego de los otros poderes. Como aparta al juez de toda función creadora de Derecho, al reducirlo a la misión de ser "el texto preciso de la ley", llega a considerar al Poder Judicial como invisible y casi nulo, y las garantías que este Poder depara a la libertad surgen más bien de su forma de actividad y reclutamiento, pero no de su acción creadora".¹⁹

¹⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Colección "Los Grandes Pensadores", Vol. I Madrid, España, SARPE, 1984, p. 169.

¹⁶ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, D.F., Porrúa, 1997, p. 10.

¹⁷ Montesquieu, *op. cit.*, p. 169.

¹⁸ *Ibidem*, p. 173.

¹⁹ José Castán Tobeñas, *Poder Judicial e Independencia judicial*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1951, pp. 11-12.

Con la mezquina concepción de Montesquieu, que no ve en el noble oficio del juez más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, no hay posibilidad de considerar que el Judicial sea un Poder y, sin embargo, en Inglaterra el Judicial fue un Poder luchando contra la Corona en algunas ocasiones, en otras, recabando la independencia, reafirmando unos derechos, siendo la suprema garantía de las libertades, que no en balde el *habeas corpus* es una creación en cierto modo de práctica judicial, aunque se encuentre luego contenida en un Estatuto Legal.²⁰

Emilio Rabasa ahonda en esta cuestión al señalar que "el departamento judicial nunca es un poder, porque nunca la Administración de Justicia es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que en nombre de la ley y porque la voluntad libre, que deben es la esencia del órgano de poder, sería la degeneración y la corrupción de órgano de justicia".²¹

En efecto, siguiendo el principio que establece nuestra Constitución de que el poder dimana del pueblo, ha sido voluntad popular establecer, por un lado, la existencia del Poder Legislativo para la elaboración de las leyes y, por otro, la del Poder Judicial, para que las aplique, en los términos que la propia Carta Magna y las leyes que de ella emanan, por voluntad popular, establecen.

²⁰ Pérez Serrano, "El principio de la separación de Poderes, Debate académico", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1950, p.174. Citado por José Castañón Tobañas, *op. cit.*, pp.12-13.

²¹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, D.F., Porrúa, 1956, p. 188.

1.3 COMPETENCIA

En nuestra legislación vigente, el Poder Judicial de la Federación es el encargado de conocer, atender y resolver las acciones jurisdiccionales que la Constitución y las leyes atribuyen a la esfera de competencia de sus órganos.

Esta conceptualización tan amplia de la competencia del Poder Judicial de la Federación es necesaria en virtud del hecho de que, a nivel federal —no consideramos el estatal por no ser materia de este estudio—, existen materias y órganos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial de la Federación. Nos referimos específicamente a la materia de derecho del trabajo, que es atendida procesalmente, tanto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;²² a las materias fiscal y administrativa, que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,²³ dependientes jerárquicamente, del Poder Ejecutivo, y a la justicia agraria, bajo la responsabilidad del organismo constitucional autónomo Tribunal Agrario.²⁴

Regresando al Poder Judicial de la Federación, su competencia se puede dividir en cuatro aspectos: el judicial propiamente dicho, el particular de la Federación, el de control de la constitucionalidad y el electoral.

²² El primero dirime las controversias que se susciten entre los trabajadores al servicio del Estado y éste, y la segunda entre los trabajadores y patronos particulares y algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal. Véase Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, Séptima Edición actualizada, México, Porrúa, 1993, pp. 528-545 y Nestor de Buen, *Derecho procesal del trabajo*, Tercera Edición actualizada, México, Porrúa, 1994, pp. 159-181.

²³ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sustituyó al Tribunal Fiscal de la Federación por modificación del Código Fiscal de la Federación publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre del año 2000.

²⁴ Por reforma constitucional del 6 de enero de 1992, el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27, estableció que "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

Dentro de la función judicial propiamente dicha, corresponde al Poder Judicial de la Federación conocer de las controversias del orden civil o criminal que se deriven de la aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por nuestro país.²⁵ En el mismo sentido conocerá de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, cuando dirimen controversias entre los particulares y la administración pública federal.²⁶

En el ámbito particular de la Federación, conocerá de aquellas controversias en las que la federación sea parte, de las derivadas del derecho marítimo y las concernientes a los miembros del cuerpo diplomático.²⁷

En el aspecto de control de la constitucionalidad, el Poder Judicial de la Federación está encargado de resolver las controversias que puedan surgir por leyes o actos de autoridad, que violen las garantías individuales; cuando siendo federales, vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o cuando siendo de las entidades federativas, invadan la competencia de la autoridad federal.²⁸

También corresponde al Poder Judicial conocer de controversias constitucionales,²⁹ y de las acciones de inconstitucionalidad.³⁰

Asimismo, corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que se susciten, por motivo de competencia, entre los

²⁵ Cuando dichas controversias afecten sólo a particulares, será elección del actor optar por su resolución por tribunales del fuero común. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conoció de la causa.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 104.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidid.*, artículo 103. Estas son materia del Juicio de Amparo.

²⁹ Las relativas a la materia electoral le corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial. Intra apartado 5.2.1.1.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105

tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas, y entre los de una entidad federativa y los de otra.³¹

Dentro del ámbito electoral es materia a atender por parte del Poder Judicial de la Federación, la relativa a las impugnaciones que se presenten por motivo de elecciones federales, de actos y resoluciones de autoridad electoral federal y de los definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, y en contra de actos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.³²

También forma parte del Poder Judicial de la Federación el Consejo de la Judicatura Federal, materia del presente trabajo y que será analizado más adelante, y que tiene a su cargo el gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.³³

El Poder Judicial de cualquier estado es, sin duda, la máxima expresión del equilibrio de los poderes. La certeza de la existencia de un Estado de Derecho se da, por antonomasia, en el Poder Judicial.

Cuando los habitantes de una nación tienen la seguridad de contar con un Poder Judicial independiente, imparcial y fuerte, entonces viven tranquilos por que saben que ellos, sus familiares y amigos, tienen a salvo sus derechos fundamentales y los que de ellos se derivan.

³¹ *Ibidem*, artículo 106.

³² *Ibid.*, artículo 99.

³³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 100, sólo exceptúa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia del Consejo, es el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el que incluye al Tribunal Electoral en la excepción.

1.4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es uno de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación, se integra por once ministros y funciona en pleno y en salas. Los ministros duran en su encargo 15 años y sólo pueden ser removidos del mismo en los términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución,³⁴ y al término de su periodo tendrán derecho a un haber por retiro.³⁵

Desde 1928 el presidente de la República hacía los nombramientos de los ministros que aprobaba el Senado. La reforma constitucional de 1994,³⁶ estableció un nuevo sistema de selección y designación de los ministros de la Suprema Corte, en el cual, el presidente de la República somete a la consideración del Senado una terna de candidatos, el Senado los escucha en comparecencia y designa de entre ellos al ministro que deberá cubrir la vacante. La designación se realiza con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro de los treinta días siguientes a la comparecencia, este plazo es improrrogable.³⁷

En el caso de que dentro del plazo señalado por la Constitución el Senado no se pronunciara sobre la designación del ministro que deberá ocupar la vacante, podrá hacerlo el presidente de la República dentro de los que integraron la terna que sometió a la consideración de la Cámara Alta. Si el Senado rechazara a la totalidad de la terna presentada por el presidente de la República, éste presentará otra para que sea electa dentro del plazo

³⁴ Este título se refiere a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado y abarca los artículos 108 a 114.

³⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 94.

³⁶ Durante el desarrollo del presente trabajo, me referiré con esta denominación, al Decreto mediante el cual se Declaran Reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 96 en congruencia con la fracción VIII del artículo 76.

establecido y bajo las mismas condiciones. En el caso de que se rechace nuevamente, el presidente podrá designar ministro a algún integrante de esta segunda terna.³⁸

Para el licenciado Sergio García Ramírez este sistema de designación de los ministros propicia la politización, toda vez que para elegir a un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere de tal quórum, sobre todo “después de que la terna de candidatos ha desfilaro incómodamente en una pasarela y presentado examen”.³⁹

El doctor Mario Melgar coincide con el licenciado García y señala que el examen de una terna genera un ganador y dos perdedores a los que públicamente se les reprueba al no resultar vencedores. Como los integrantes de la terna son personalidades de la vida jurídica nacional, ya sea del foro, de la academia o de la propia judicatura, el proceso de elección es incómodo, desgastante y poco favorecedor del reconocimiento público que merecen jueces o magistrados, profesores, o abogados seleccionados por el presidente de la República para formar la terna.⁴⁰

No obstante la incomodidad y poca acertividad que pueda tener el hecho de que los aspirantes al cargo deban presentarse públicamente ante los integrantes del Senado de la República, y que tengan que ser designados por una mayoría calificada, es indiscutible de que el método establecido en la reforma constitucional de 1994 significa un avance para la desvinculación del Poder Judicial del Ejecutivo, a la vez que tampoco, genera relación adicional con el Poder Legislativo.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Sergio García Ramírez, “Caballos de Troya, lo más sonoro ha sido el silencio”, en *Excelsior*, 18 de mayo de 1995, p. 14.

⁴⁰ Melgar Adalid Mario, *op. cit.* p. 152.

La modificación en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una importancia vital dentro del contexto de la reforma constitucional de 1994, que crea el Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que ésta tiene el espíritu de fortalecer la independencia del Poder Judicial.

Los requisitos establecidos para poder ser electo ministro son los mismos que se requieren para ser designado consejero de la Judicatura Federal:⁴¹

Los requisitos pueden dividirse en:

1. *Requisitos de Identidad*, que se refieren a aquellos que se establecen para asegurar la identificación con la Nación y sus problemas y con la madurez necesaria para desarrollar el cargo y que son ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, y haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
2. *Requisitos Profesionales y de Probidad*, que se establecen con el fin de asegurar un conocimiento ideal sobre la función que se va a desempeñar, garantizando, en la medida de lo posible, que esta se desarrolle acorde a los principios de la imparcialidad, justicia y equidad, y son, el poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 95.

gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.⁴²

3. *Requisitos de Autonomía*, que se establecen con el fin de asegurar la desvinculación del ministro con cualquiera de las otras ramas del poder público y que son, no haber sido secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador o diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Como situación ideal, la propia Constitución establece que los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Aún cuando no es un requisito estrictamente, si es un impedimento para desempeñar el cargo el hecho de haber sido designado con anterioridad Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que hubieran ejercido el cargo de manera provisional o interina.⁴³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con un presidente que es electo cada cuatro años por los propios ministros de entre ellos mismos. No puede ser designado para el periodo inmediato siguiente.⁴⁴

⁴² La propia Constitución establece en la fracción IV de su artículo 95, que inhabilitará para el cargo si el delito fuese de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94.

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 97. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 12.

Como ya se apuntó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en pleno y en salas. El Pleno lo constituyen los once ministros y se ha determinado la existencia de dos salas compuestas por cinco ministros cada una. El presidente de la Corte no forma parte de alguna de las salas.⁴⁵ Las salas también cuentan con un presidente cada una de ellas, electo por sus pares para un periodo de dos años y tampoco puede ser electo para el periodo inmediato posterior.⁴⁶

1.5. TRIBUNAL ELECTORAL⁴⁷.

El Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con salas regionales. La Sala Superior se integra por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal Electoral es elegido para un periodo de cuatro años de entre los magistrados electorales, por sus pares.⁴⁸

Los magistrados electorales, tanto los que forman parte de la Sala Superior como de las salas regionales, son designados por el Senado de la República, por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta del la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁹

Los magistrados electorales que integran la sala superior deben cubrir los requisitos que establece la ley, los cuales no podrán ser menores a los

⁴⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 2° y 15.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 23.

⁴⁷ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se creó por voluntad del Constituyente Permanente manifestada a través de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* el 22 de agosto de 1996.

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

⁴⁹ *Idem*.

que se establecen para los ministros de la Suprema Corte y durarán en su encargo diez años improrrogables.⁵⁰

En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecer los requisitos para ser magistrado electoral, señala que, además de satisfacer los que se requieren dentro de la Constitución para ser ministro, deben tener credencial para votar con fotografía; de preferencia, tener conocimientos en materia electoral;⁵¹ no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente, ni de dirección nacional, estatal, distrital o municipal de algún partido político, los cuatro últimos, en los seis años anteriores a la designación, y no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación.⁵²

Por su parte, los magistrados electorales de las Salas Regionales son equiparados, para efectos los de requisitos que deben cubrir, a magistrados de tribunal colegiado, además de los requisitos que señale la Ley.⁵³

En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala como requisitos a cubrir por parte de los magistrados electorales de las salas regionales, el ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; contar con credencial para votar con fotografía y tener, como mínimo, treinta y cinco años al momento de la elección; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: "Para ser electo magistrado electoral de la Sala Superior se requiere, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: ... II. Preferentemente, tener conocimientos en materia electoral". Definitivamente es un error de técnica jurídica, toda vez que un requisito no puede ser alternativo, es algo que se satisface o no, por lo que, en lo personal, considero que no es un requisito sino una buena intención. Situación distinta ocurre con lo señalado por el último párrafo del artículo 95, que primero establece cuáles son los requisitos para ser ministro y después, en párrafo aparte, señala una preferencia.

⁵² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 212.

sanción privativa de libertad mayor de un año; ser licenciado en derecho con título profesional expedido legalmente y, cuando menos, con cinco años de experiencia profesional; preferentemente, tener conocimientos en materia electoral; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político, en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

En cuanto al número e integración de las salas regionales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que se contará con cinco salas regionales, las que se instalarán, a más tardar, en la semana que inicie el proceso electoral federal ordinario y entrarán en receso cuando dicho proceso concluya.⁵⁴

Las salas regionales se integrarán con tres magistrados electorales, en la ciudad que se designa como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas en el país.⁵⁵

Para el caso de las elecciones federales extraordinarias, se instalará la sala regional en donde deban celebrarse las elecciones y permanecerá en funciones el tiempo que dure el proceso electoral.⁵⁶

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

⁵⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 192.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

1.6. TRIBUNALES DE CIRCUITO

Tribunal. (Del lat. tribunal) m. Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencias.⁵⁷ En esencia, la mención del término tribunal es lo que se identifica, más que juzgado o corte, con el recinto en donde se imparte la justicia.

Para nuestro derecho, el tribunal de circuito es una de las categorías de órgano jurisdiccional en la que se deposita el Poder Judicial de la Federación;⁵⁸ su número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, serán determinados por el Consejo de la Judicatura Federal.⁵⁹

Los tribunales colegiados se integran por juzgadores denominados magistrados, quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y, desde luego, cumpliendo con los procedimientos y requisitos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁶⁰ Duran en su encargo 6 años, al término de los cuales pueden ser ratificados por el propio Consejo,

⁵⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima Edición, tomo II, Madrid 1984, pp. 1340 y 1341. Otras acepciones para dicha voz son: // 2. Ministro o ministros que conocen de los asuntos de justicia y pronuncian la sentencia. // 3. V. Día de tribunales. // 4. Conjunto de jueces ante el cual se efectúan exámenes, oposiciones y otros certámenes o actos análogos // *ad quem* Der. En los recursos o apelaciones, aquel ante quien se acude ante el fallo de otro inferior. // *a quo* Der. Aquel cuyo fallo se recurre // *colegiado*. El que se forma con tres o más individuos por contraposición al tribunal unipersonal. // *de casación*. Der. El que sólo conoce de los quebrantamientos o infracciones de ley alegados contra los fallos de instancias, y por modo excepcional, de errores sobre hecho y prueba. // 2. Der. El establecido en Cataluña por el Estatuto de 1932, con jurisdicción última en lo civil y en lo administrativo de legislación autónoma. // *de Cuenta*. Oficina central de contabilidad que tiene a su cargo examinar y censurar la cuentas de todas las dependencias del Estado. // *de Dios* Juicio que Dios hace de los hombres después de la muerte // *de garantías constitucionales*. El establecido por la constitución española de 1931, principalmente para apreciar la constitucionalidad de las leyes, amparar los derechos individuales, resolver conflictos entre poderes del Estado y regionales y exigir responsabilidad a los encargados de ejercerlos. // *de honor*. Der. El autorizado dentro de ciertos cuerpos o colectividades para juzgar la conducta deshonrosa, aunque no delictiva, de alguno de sus miembros. // *de instancia*. Der. El que ejerce plena jurisdicción, así sobre el hecho como el derecho en todas las circunstancias debatidas. // *de la conciencia*. Recto juicio íntimo de los deberes y de los actos propios. // *de la penitencia*. Sacramento de la penitencia, y lugar donde se administra. // *supremo*. Der. El más alto de la justicia ordinaria, que abarca con distintas atribuciones la totalidad del territorio nacional y cuyos fallos no son recurribles ante otra autoridad // *tutelar de menores*. Der. El que sin solemnidad, con trámites sencillos y propósito educador, resuelve acerca de la infancia delincuente y prologo a la desamparada.

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibid.*, artículo 97.

adquiriendo entonces la inamovilidad, que implica que sólo podrán ser privados de su puesto en los casos y de acuerdo a las condiciones establecidas en la ley o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.⁶¹

Siguiendo los criterios que establecimos para la clasificación de los requisitos para ser Ministro, para poder ser magistrado de circuito se requiere:⁶²

1. *Requisitos de Identidad.*- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad,⁶³ estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y ser mayor de treinta y cinco años.
2. *Requisitos de Profesionales y de Probidad.*- Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.

Para el caso de los magistrados de circuito, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no establece requisitos de autonomía, como los establece para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuestra legislación prevé la existencia de dos tipos de tribunales de circuito, a saber: Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales Unitarios de Circuito.

⁶¹ *Idem.*, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106

⁶² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106

Los primeros se integran por tres magistrados, un secretario de acuerdos y el número de secretarios, actuarios y empleados que presupuestalmente sean determinados.⁶⁴ Sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos de sus integrantes, no pudiendo abstenerse alguno de ellos de votar, salvo en los casos en que tenga excusa o impedimento legal para ello.⁶⁵

Por su parte, los tribunales unitarios de circuito se integran por un magistrado y, señala la ley, por el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.⁶⁶

1.7. JUZGADOS DE DISTRITO

Los juzgados de distrito, al igual que los tribunales de circuito son una de las categorías de órgano jurisdiccional en la que se deposita el Poder Judicial de la Federación,⁶⁷ su número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, serán determinados por el Consejo de la Judicatura Federal.⁶⁸

Al frente de cada juzgado de distrito se encuentra un juez de distrito que es nombrado y adscrito por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y conforme con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.⁶⁹ Duran en su encargo 6 años, pudiendo ser

⁶³ Este requisito fue incorporado mediante la reforma del artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de enero de 1999, llevada a cabo con motivo de la publicación, en la misma fecha, de la Ley de Nacionalidad.

⁶⁴ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 33

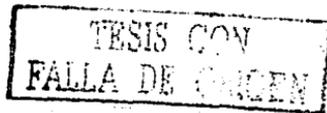
⁶⁵ *Ibidem*, artículo 35.

⁶⁶ *Ibid.*, artículo 28.

⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 84.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ *Ibid.*, artículo 97 y *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 42.



ratificados al término de dicho periodo. Con la ratificación se adquiere la inamovilidad. A diferencia de los magistrados, los jueces de distrito adquieren también la inamovilidad si antes de haber sido ratificados son designados magistrados de circuito.⁷⁰

Para ser designado juez de distrito se requiere cubrir requisitos similares a los de magistrado de circuito, con la única diferencia de la edad,⁷¹ que es de treinta años, mientras que, como ya se apuntó, para magistrados de circuito se requiere tener 35 años.⁷²

1.8. JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS

Esta figura jurídica no se encuentra establecida dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los órganos en los que se deposita el Poder Judicial de la Federación, sin embargo, dentro de la redacción del artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que determina quienes "ejercen" el Poder Judicial de la Federación, señala al Jurado Federal de Ciudadanos.

El Jurado Federal de Ciudadanos o Jurado Popular se integra por siete ciudadanos designados mediante sorteo.⁷³ La insaculación y sorteo de jurados se hará en público el día anterior a aquel en que deba celebrarse el

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 97, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 108

⁷¹ Otra diferencia entre los requisitos para ser designado magistrado frente a los de juez, es la relativa a que para los primeros se establece "estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos", mientras que para el juez se señala "estar en pleno ejercicio de sus derechos". Técnicamente no considero que sea una diferencia de fondo, aún cuando es conveniente apuntarla. Adicionalmente es evidente que si se tiene capacidad de ejercicio, se sobrointende la capacidad de goce. Véase Rafael Rojina Villegas, *Compendio de derecho civil*, Vol. I, "Introducción, Personas, Familia", Décimo Quinta Edición, México, Porrúa, 1978, pp. 158-163 y Rafael de Pina, *Elementos de derecho civil mexicano*, Vol. I, "Introducción-Personas-Familia", México, Porrúa, 1978, pp. 208-209.

⁷² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 108.

⁷³ *Ibidem*, artículo 58.



juicio, debiendo estar presente el juez, su secretario, el Ministerio Público, el acusado y su defensor.⁷⁴

Sólo los ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos podrán formar parte de este Jurado, debiendo, además, saber leer y escribir y ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, por lo menos desde un año antes a la fecha en que deba publicarse la lista definitiva de jurados.⁷⁵

Existe impedimento para formar parte del Jurado Federal de Ciudadanos para los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, también para los ministros de cualquier culto, para los indiciados, los sujetos a proceso o los sentenciados a pena privativa de la libertad. También se excluye a los ciegos, sordos o mudos y a cualquier persona que se encuentre sujeta a interdicción.⁷⁶

El desempeño del cargo de jurado federal de ciudadanos es obligatorio.⁷⁷

El Jurado Federal de Ciudadanos conoce de delitos cometidos por medio de la prensa, en contra del orden público o la seguridad nacional, así como los que específicamente determinen las leyes, y resuelve por medio de un veredicto, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales. Es convocado por un Juez de Distrito.⁷⁸

⁷⁴ Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 308.

⁷⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 59.

⁷⁶ *Ibidem.* artículo 60

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 36, fracción V y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 61.

⁷⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 56 y 57.

1.9. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A ESTE CAPÍTULO

Para concluir este punto, comentaré en relación a una prohibición que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los integrantes del Poder Judicial de la Federación: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, y sus respectivos secretarios, magistrados electorales de la Sala Superior, y consejeros de la Judicatura. La prohibición consiste en que no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La inobservancia de esta disposición será sancionada con la pérdida del cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan a dicho cargo, sin perjuicio de lo que corresponda imponer por determinación de otras disposiciones jurídicas.⁷⁹

Es indiscutible que esta prohibición persigue el fin de evitar todo vínculo de dependencia del funcionario judicial que pudiera ser motivo de parcialidad.⁸⁰ Sobre este particular el maestro Felipe Tena Ramírez, apunta que "... la prohibición, parece excesiva por incluir actividades que, como la enseñanza, no sólo son compatibles con la administración de la justicia, sino que en el caso de la enseñanza del Derecho, puede entenderse complementaria".⁸¹

Sin la intención de diferir sobre el pensamiento del maestro Tena Ramírez, considero que la prohibición establecida en la Constitución,

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 101.

⁸⁰ Diario de los Debates, Congreso Constituyente de Querétaro, T. II, p. 413.

⁸¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1989, p. 486.

conociendo el *animus* del Constituyente, no se refiere a las actividades prohibidas sino a la relación de subordinación que pudiera existir con el contratante. En este sentido lo mismo sería una actividad docente que cualquier actividad mercantil, si estas son remuneradas. Caso contrario de las actividades no remuneradas que, se sobreentiende, la posibilidad de la no existencia de vínculos que pudieran generar un conflicto de intereses.

Lo anterior se ve reforzado al considerar lo establecido en el segundo párrafo del citado artículo 101 constitucional que, además de lo señalado, prohíbe que cualquiera de los funcionarios del Poder Judicial involucrados en las limitaciones apuntadas, con excepción de los secretarios de órgano jurisdiccional, puedan, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

En este mismo tenor, los ministros que no hayan desempeñado el cargo en forma interina o provisional,⁸² durante los mismos dos años siguientes a la fecha de su retiro, no podrán ocupar el cargo de secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe de gobierno del Distrito Federal.

En estos caso, el conflicto de intereses podría generarse en virtud de la ascendencia que, en cualquier asunto, pudiera ejercer el exfuncionario judicial hacia el interior de los órganos jurisdiccionales y de apoyo del Poder Judicial de la Federación.

⁸² El artículo 98 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere al interinato cuando señala que las faltas de los ministros que excedan de un mes serán cubiertas por un ministro interino que será propuesto por el presidente de la República al Senado, en términos del artículo 96 constitucional. No obstante, respecto de la provisionalidad, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen algo al respecto. Antes de la reforma de 1994, el artículo 96 constitucional establecía que en el caso de que el senado rechazara por segunda ocasión la propuesta del presidente de la República para ocupar la misma vacante, éste designaría a un tercero que

CAPÍTULO 2.

Capítulo 2.....	37
2. Antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal.....	39
2.1. Introducción.....	39
2.2. Francia.....	42
2.3. Italia.....	44
2.4. Portugal.....	45
2.5. Turquía.....	46
2.6. Grecia.....	47
2.7. España.....	47
2.8. Bulgaria.....	48
2.9. Rumanía.....	49
2.10. Perú.....	50
2.11. Brasil.....	52
2.12. Colombia.....	52
2.13. Venezuela.....	54
2.14. El Salvador.....	55
2.15. Panamá.....	56
2.16. Costa Rica.....	57
2.17. Paraguay.....	59
2.18. Ecuador.....	59
2.19. Bolivia.....	60

desempeñaría el cargo de ministro en forma provisional y sería hasta el siguiente periodo de sesiones de la Cámara de Senadores, que nombramiento sería sometido a su consideración. Ver *infra* apartado 3.4.1.2.



2.20. Argentina.....	60
2.21. Consideraciones en torno a este capítulo.....	61

2. ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

2.1. INTRODUCCIÓN

La Segunda Guerra Mundial ha sido el conflicto más cruento de la historia de la humanidad. En ella pelearon unos 70 millones de seres humanos, y murieron, por lo menos, 30 millones de soldados y civiles. Si agregamos el número de personas desaparecidas —así como las víctimas de bombardeos, los programas de exterminio en masa, las deportaciones, el hambre y epidemias de la posguerra—, se cree que la cifra ascendería a 40 millones de personas.⁸³

Esta devastadora realidad motivó, por fuerza, que el periodo inmediato posterior a su culminación haya sido plétórico de cambios y modificaciones sustanciales en todos los ámbitos de la vida social, económica y política, de todas las naciones del mundo, principalmente los de aquellas que sufrieron en carne propia los horrores de la conflagración.

Así, se presentó la necesidad de introducir modificaciones, algunas de ellas radicales, a los ordenamientos jurídicos para poder canalizar y adaptar legalmente dichos cambios. Dentro de estas modificaciones, centraremos nuestra atención en aquellas que se han establecido como instrumentos que

⁸³ Véase a Joel Collon, "El siglo veinte", en *las Grandes Épocas de la Humanidad*, Col. Historia de las Culturas Mundiales, Netherland, B.V., Time-Life Books, 1980, pp. 85 y ss.; *Historia Universal*, tomo XII, México, Salvat Mexicana, 1980, pp. 123 y ss.; *Historia Ilustrada del Siglo XX*, Tomo 7, 1941-1947 y tomo 8, 1984-1954, Editorial Cumbre, (Grolier), México, 1985, pp. 124 y ss., y Daniel Olmedo, *Historia de la Iglesia Católica*, Cuarta Edición, México, Porrúa, 1985, pp. 653 y ss.

permiten obtener sistemas adecuados para el gobierno y la administración de los organismos jurisdiccionales.⁸⁴

En efecto —menciona Héctor Fix-Zamudio—,⁸⁵ "podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El de carácter angloamericano o del *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa Continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, el Ministerio de Justicia".

Las reformas sobre aspectos de gobierno y administración de los órganos judiciales, se iniciaron en las constituciones expedidas en la segunda posguerra, en Francia, Italia y Portugal, que fueron seguidas por otros países europeos y, más recientemente, por la mayoría de los latinoamericanos.

Surgieron así los llamados consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, como organismos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de Justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que configura lo que se ha denominado el "autogobierno de la magistratura".⁸⁶

A pesar de que dichos organismos han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición, funcionamiento, y atribuciones, en términos

⁸⁴ Vid. José Luis Soberanes Fernández, *El Consejo de la Judicatura Federal a la luz de derecho comparado*, dos partes, en <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero1/consejo-judicatura.htm>, y <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/consejo.htm>

⁸⁵ Héctor Fix-Zamudio, y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, en Cuadernos para la Reforma de Justicia 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p. 11

⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix Fierro, *El Consejo...* op. cit. p. 12

generales podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposición de nombramientos de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial (incluyendo promociones y traslados), y ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados.

Es indiscutible que estos órganos de gobierno y administración, han contribuido tanto a una mayor independencia del organismo judicial frente al Poder Ejecutivo, como a un mayor fortalecimiento frente a sus propios elementos, a pesar de sus carencias y problemas internos, al limitar, por una parte, las atribuciones tradicionales de los ministerios de Justicia, los cuales han conservado únicamente las facultades relativas a las relaciones indispensables entre el Ejecutivo y el Judicial, y por la otra, al establecer, como mínimo, las bases para garantizar la autonomía e independencia entre los propios órganos jurisdiccionales.

Ensor,⁸⁷ señala esta influencia excesiva de los ministerios de Justicia sobre los tribunales de Europa continental, pues si bien los jueces eran y son inamovibles, sus promociones y traslados dependían de los citados ministerios, lo que significaba que el futuro de los propios jueces dependía del Ejecutivo, el cual ejercía un predominio que lesionaba la independencia de estos últimos, y por ello se dudaba de la existencia de un verdadero Poder Judicial, similar a los organismos del gobierno y del parlamento. Recuérdese la conocida frase de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, en el *Espíritu de las Leyes* en el sentido de que los tres "poderes", el judicial era el más débil, "prácticamente nulo".⁸⁸

⁸⁷ R.C.K. Ensor, *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, Madrid, 1835, pp. 54 y ss.

⁸⁸ Véase *supra*, apartado 1.2.

Así pues, a continuación se presenta una breve referencia de la creación, organización y atribuciones de las instituciones encargadas del gobierno y la administración de los órganos jurisdiccionales de los países más representativos, en este tema, de Europa, Asia y América Latina, para lo cual seguiremos el mismo esquema que ha utilizado el maestro Fix-Zamudio para este tipo de exposiciones.⁸⁹

2.2. FRANCIA

Aún cuando existen algunos antecedentes en las legislaciones de España y de Italia, el órgano de gobierno y administración de los tribunales en sentido moderno fue establecido por la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946, que consagró al Consejo Superior de la Magistratura.

Este organismo originalmente se integró por catorce miembros: el presidente de la República, quien lo presidía; el ministro de Justicia como vicepresidente; seis designados por la Asamblea Nacional, pero no de entre sus miembros; cuatro magistrados, representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales, y dos nombrados por el presidente de la República, fuera de los miembros del parlamento y de la magistratura, pero dentro del personal judicial.

Destacan de entre las atribuciones de dicho Consejo las de proponer al presidente de la República candidatos a jueces y magistrados; dictar medidas disciplinarias, vigilar la independencia de los jueces y ocuparse de la administración de los tribunales judiciales.

⁸⁹ Véase Héctor Fix-Zamudio, y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la...* op. cit. pp. 14-60; a Héctor Fix-Zamudio, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, Col. Grandes tendencias políticas contemporáneas, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1986, pp. 13-14; Mario Melgar Adalid, op. cit. 1997, pp. 59-69, y *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, 1995.

"La experiencia de este organismo no fue satisfactoria, en virtud de que existía una preeminencia de los miembros designados por el parlamento y el gobierno en relación con los miembros de la judicatura, lo que se tradujo con frecuencia en graves atentados contra la independencia del Poder Judicial".⁹⁰

La situación fue modificada en la actual Constitución francesa de la Quinta República, de 4 de octubre de 1958 y por la reforma a ésta de 19 de julio de 1993.

En los términos actuales, el Consejo Superior de la Magistratura se integra por: el presidente de la República y el ministro de Justicia, presidente y vicepresidente, respectivamente, y dos secciones con un distinto ámbito de competencia. Una sección es competente respecto de los magistrados judiciales (*magistrats de siège*) y la otra respecto a los magistrados del Ministerio Público (*magistrats du parquet*), dependientes del Ministerio de Justicia.

Cada sección se integra ahora por doce miembros, que no pueden sesionar simultáneamente, ya que varios de sus integrantes forman parte de ambas secciones. La sección competente respecto de los magistrados judiciales está compuesta, además, por cinco magistrados judiciales y un magistrado del Ministerio Público, electos entre ellos; por un consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado, y por tres personas distinguidas que no pertenezcan al orden judicial ni al parlamento, nombrados respectivamente por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado.

⁹⁰ Luigi Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Jovona, 1973, p. 39. Citado por Héctor Fix-Zamudio en *Consejo de la ...*, op. cit. p. 15.

La composición de la otra sección es prácticamente la misma, con la diferencia de que la relación entre magistrados judiciales y magistrados del Ministerio Público se invierte.

Con la reforma de 1993, las funciones del Consejo no se alteraron en lo esencial y se conservaron casi intactas las de la Constitución de 1958, que consistían principalmente en proponer al presidente de la República los candidatos para los cargos de magistrados de la Corte de Casación y del primer presidente de las Cortes de Apelación, así como proporcionar su opinión respecto a las propuestas del ministro de Justicia en relación con los otros cargos judiciales. Le correspondía la disciplina respecto de los jueces y magistrados de las diversas categorías, pero en ese supuesto, el Consejo era presidido por el primer presidente de la Corte de Casación.⁹¹

Dentro de las modificaciones de la reforma de 1993, destaca la referente a las propuestas de nombramientos de jueces, misma que amplía la competencia del Consejo para incluir a los presidentes de todos los tribunales de gran instancia. Sobre el nombramiento de los demás jueces y de los magistrados del Ministerio Público, el Consejo rinde su opinión sobre la propuesta del ministro de Justicia, fundada en el dictamen de uno de sus miembros.

2.3. ITALIA

La Carta Republicana que entró en vigor el primero de enero de 1948, introdujo en Italia el Consejo Superior de la Magistratura.

⁹¹ Cfr. Hubert L. ... "El autogobierno del Poder Judicial", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 45-46, enero-junio, 1985, pp. 185-195.

El Consejo cuenta con veinte componentes judiciales y diez de origen parlamentario. En la elección de los miembros judiciales del Consejo participan todos los jueces y magistrados sin distinción de categorías, con voto personal, secreto y directo.

Entre las facultades esenciales que se atribuyen al Consejo Superior italiano, destacan las de resolver sobre la designación de nuevos juzgadores; la definición sobre destinos, funciones, traslados y ascensos, entre otras, así como respecto al nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales. Las decisiones del Consejo se toman a instancias del ministro de Justicia o bien de oficio, oído el informe de la comisión competente del propio Consejo y emanan por medio de los correspondientes decretos del presidente de la República, refrendados por el Ministro de Justicia, o bien sólo de este último.

También corresponde al citado Consejo la función disciplinaria respecto de los jueces y magistrados. Esta función disciplinaria se ejerce a iniciativa del Ministro de Justicia o del fiscal general de la Corte de Casación.⁹²

2.4. PORTUGAL

La Constitución portuguesa de abril de 1976 estableció el Consejo Superior de la Magistratura, el cual debía incluir entre sus miembros a los representantes electos por los jueces, y le correspondía la adscripción,

⁹² Vid. de Alejandro de Pizzorusso, "El Consejo Superior de la Magistratura en Italia", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 43-44, Abril-Diciembre de 1984, pp. 657-683 y "El Autogobierno", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 54-46, enero-junio de 1985, pp. 167-181, y Alejandro de Pizzorusso, Gustavo Zagrebelsky, y V. Carbone, *Comentarios de la Constitución. La Magistratura*, Tomos II y III, Bologna-Romá, Foro Italiano, 1991-1992.

transferencia y promoción de los miembros de la judicatura, así como el ejercicio de la acción disciplinaria.

La Constitución portuguesa es reformada el 30 de septiembre de 1982 y se establece la nueva composición del Consejo Superior de la Magistratura: el presidente del Tribunal Supremo, quien lo preside; dos vocales designados por el presidente de la República, de los cuales uno debe ser magistrado judicial; siete vocales electos por la Asamblea de la República, y siete jueces electos por sus pares, según el principio de representación proporcional. Pueden integrarse al Consejo, según lo prevea la ley, funcionarios de la justicia, electos por sus pares, cuya intervención estará limitada a la discusión y votación de las materias relativas a la evaluación del mérito profesional y al ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios de la justicia.

Son competencia del Consejo el nombramiento, la adscripción, el traslado y la promoción de los jueces, así como el ejercicio de la acción disciplinaria.

2.5. TURQUÍA

La Constitución de 1961 introdujo el Consejo Superior de la Magistratura, el cual se compone por dieciocho miembros titulares y cinco suplentes. Seis de los titulares son elegidos por el Tribunal de Casación, y seis por los magistrados de primera clase, de entre ellos mismos. Tres, son elegidos por la Cámara Nacional y el Senado de la República, respectivamente, de entre las personas que hubiesen ejercido las funciones de juez en los tribunales superiores o que reúnan las condiciones exigidas

para formar parte de dichos tribunales; dos miembros suplentes son electos por el Tribunal de Casación; los jueces de primera clase, la Cámara Nacional y el Senado de la República, eligen respectivamente a los otros dos.

Por lo que se refiere a las atribuciones del Consejo Superior de la Magistratura, le corresponde decidir acerca de todas las cuestiones de calificación de los jueces, el control de los jueces corresponde a los de una clase superior habilitados por el referido Consejo, con fines precisos.

2.6. Grecia

La Constitución griega de 1975 estableció el Consejo Supremo Judicial, formado por el presidente de la Alta Corte respectiva y los miembros de la misma, escogidos por sorteo entre los magistrados que tengan al menos dos años de servicio; por el fiscal de la Corte Suprema y el comisionado de Estado ante el Consejo de Control. El Consejo Supremo tiene competencia para decidir sobre promociones, designaciones y traslados de miembros de la judicatura, los que serán formalizados por decreto presidencial.

2.7. ESPAÑA

La Constitución española de diciembre de 1978, estableció el Consejo General del Poder Judicial Español, el cual 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.

El Consejo se integra por el presidente del Tribunal Supremo, quien lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce se nombran entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

En términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de primero de julio de 1985. suprime el régimen de elección directa de los miembros representantes de los jueces y magistrados, y define que sean nombrados en su totalidad por las Cortes.

La Ley Orgánica que se comenta sufrió el 8 de noviembre de 1994 una importante reforma que modificó algunos aspectos relativos al Consejo.

Dentro de las reformas, destaca la relativa a la facultad del Consejo para dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento, autorizándolo expresamente para dictar reglamentos de desarrollo de la ley para establecer regulaciones con carácter secundario y auxiliar. En particular, dichos reglamentos pueden regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto.

2.8. BULGARIA

La Constitución de la República de Bulgaria, aprobada el 12 de julio de 1991, establece el Consejo Judicial Superior que tiene la atribución de

nombrar, promover, degradar, trasladar o remover a los jueces, a los procuradores y a los jueces de instrucción.

El Consejo está compuesto por 25 miembros. De ellos, son miembros de derecho el presidente de la Corte Suprema de Casación, el presidente de la Corte Administrativa Suprema y el Procurador General. Los demás miembros son electos entre juristas que hayan comprobado poseer altas cualidades profesionales y morales y tengan cuando menos quince años de ejercicio profesional. Once de los miembros del Consejo son electos por la Asamblea Nacional y otros once por los órganos del Poder Judicial.

2.9. RUMANIA

La Constitución de Rumania, aprobada por referéndum del 8 de diciembre de 1991, establece el Consejo Superior de la Magistratura. El Consejo se compone de magistrados electos, por la Cámara de Diputados y por el Senado en sesión conjunta.

Al Consejo corresponde proponer al presidente de la República el nombramiento de los jueces y procuradores, en cuyo caso el Consejo es presidido por el Ministro de Justicia, quien concurre sin voto. También corresponde al Consejo la función disciplinaria respecto de los jueces. En tal función es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, le corresponde la promoción, traslado y sanción de los jueces.

2.10. Perú

El 23 de diciembre de 1969 el gobierno militar peruano emite el Decreto Ley que crea el Consejo Nacional de Justicia, cuyo objeto era moralizar la administración de justicia, y asegurar tanto la independencia del Poder Judicial, como la idoneidad de su personal.

La Constitución promulgada en julio de 1979 y que inició su vigencia al año siguiente, al restablecerse la normalidad constitucional, retomó también la existencia del Consejo Nacional de la Magistratura peruana.

En Perú se dio una nueva Constitución en el año de 1993, en la cual se hace una nueva reglamentación del Consejo Nacional de la Magistratura y la Ley Orgánica correspondiente es promulgada el 6 de diciembre de 1994.

El Consejo Nacional de la Magistratura se integra por siete miembros: uno elegido por la Suprema Corte; uno por la Junta de Fiscales Supremos; uno por los miembros de los Colegios de Abogados del país; dos por los miembros de los demás colegios profesionales; uno por los rectores de las universidades nacionales y otro por los rectores de las universidades privadas. El Consejo mismo puede decidir su ampliación con dos miembros que el mismo elija en votación secreta entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas de los sectores laboral y empresarial. Curiosamente, y es algo en lo que nos detendremos más adelante, el Consejo no se integra por una mayoría de jueces y fiscales y podría ocurrir que no lo estuviera tampoco por una mayoría de juristas.⁹³

⁹³ Vid. *infra*, apartado de Conclusiones.

Compete al Consejo seleccionar, nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos, exceptuando a los provenientes de elección popular.

Puesto que el Consejo Nacional de la Magistratura no desempeña funciones de gobierno y administración de los tribunales, dichas funciones se han encomendado a otros órganos, denominados Consejo Ejecutivos, dependientes de los propios tribunales.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial está integrado por el presidente de la Corte Suprema, quien lo preside; por el vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistratura; por un vocal designado por la sala plena de la Corte Suprema; por un vocal superior elegido por los presidentes de las cortes superiores del país; por una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Los Consejos Ejecutivos Distritales, a su vez están integrados también por cinco personas, entre las cuales debe figurar un juez especializado o mixto, elegido por los jueces especializados o mixtos del respectivo distrito judicial.

Los Consejos Ejecutivos tienen funciones relacionadas con el presupuesto, la política general y el plan de desarrollo, la creación y supresión de distritos judiciales, la creación de salas superiores descentralizadas, y la reubicación de salas y juzgados.

2.11. Brasil

En Brasil, por medio de una reforma constitucional de 1977, se estableció el Consejo Nacional de la Magistratura.

En 1988, se elaboró una nueva Constitución que no incorporó al Consejo Nacional de la Magistratura. Sin embargo, se creó un órgano denominado Consejo de la Justicia Federal al lado del Tribunal Superior de Justicia, al cual corresponde, en los términos que define la ley, ejercer la supervisión administrativa y presupuestaria de la justicia federal de primero y segundo grados.

El Consejo se integra por cinco ministros del tribunal superior citado, entre los cuales se encuentran el presidente y el vicepresidente del tribunal.

2.12. COLOMBIA

El 21 de octubre de 1955, se estableció por Decreto el Consejo Superior de la Magistratura, mismo que fue transformado en Tribunal Disciplinario, el 20 de octubre de 1972. La primera institución se restableció con el nombre de Consejo Superior de la Judicatura en la Constitución Colombiana de 1886, reformado el 28 de diciembre de 1979.

Esta reforma constitucional fue declarada inexecutable por decisión mayoritaria de la Corte Suprema de Justicia de 3 de noviembre de 1981, y en consecuencia, también quedó sin efectos la legislación reglamentaria respectiva.

En la Constitución Colombiana del 7 de julio de 1991, se consolidó el Consejo Superior de la Judicatura, mismo que está formado por dos salas; la administrativa, integrada por seis magistrados designados: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la corte Constitucional y 3 por el Consejo de Estado; y la sala jurisdiccional disciplinaria, formada por siete magistrados, elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Además de estas salas, podrán crearse consejos seccionales de la judicatura.

El Consejo tiene atribuciones relativas a la política judicial, entre las que pueden mencionarse el fijar la división del territorio para efectos judiciales; crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la impartición de justicia; dictar los reglamentos para el servicio jurisdiccional, para la organización y funciones internas, y para la regulación de trámites judiciales y administrativos en los aspectos no previstos por el legislador y el proponer proyectos de ley relacionados con la impartición de justicia y a códigos sustantivos y procedimentales.

También posee funciones relacionadas con la Carrera Judicial y con la proposición de candidatos, para administrar la carrera judicial; elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales, con exclusión de los relativos a la jurisdicción penal militar, y llevar el control de rendimientos de las corporaciones y despachos judiciales.

Por lo que respecta a las sanciones disciplinarias y conflictos de competencia, el Consejo tiene atribuciones para examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, y dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

Aparte de las atribuciones señaladas, la ley le confiere responsabilidades en materia de planeación del desarrollo o de información estadística para la rama judicial. Asimismo, le ley crea varios órganos de coordinación y consulta entre las diversas jurisdicciones, como la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial o el Comité Técnico Interinstitucional del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.⁹⁴

2.13. VENEZUELA

El Consejo de la Judicatura fue introducido en la Constitución de 23 de enero de 1961, actualmente en vigor, y se integra por nueve miembros: un presidente y vicepresidente elegidos por el Consejo, cinco por la Corte Suprema de Justicia y dos por el Congreso de la República.

Dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura, destacan la designación de jueces de los tribunales superiores colegiados, jueces superiores, de primera instancia y de instrucción; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales especiales y ordinarios; conocer de las faltas de los miembros del Poder Judicial, y preparar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y presentarlo al Ejecutivo Nacional.⁹⁵

⁹⁴ Sobre la evolución del Consejo de la Judicatura en Colombia, Véase Hernando Yépes Arcilla, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, op. cit., pp. 250 y ss.

⁹⁵ Sobre la conformación y atribuciones actuales del Consejo venezolano, Véase Jesús Caballero Ortiz, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, op. cit., pp.155-166.



2.14. EL SALVADOR

La Constitución Política de El Salvador de 1983 crea el Consejo Nacional de la Judicatura y lo faculta para proponer candidatos para los cargos de magistrados de las cámaras de segunda instancia y de jueces de primera instancia.

Por modificaciones constitucionales del 30 de octubre de 1991, publicado el 20 de noviembre del mismo año, se reconoce al Consejo Nacional de la Judicatura como institución independiente, conserva sus facultades y se le confía, además, la responsabilidad de proponer a los candidatos a magistrados de la Corte Suprema y la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

Entre las demás facultades importantes del Consejo puede mencionarse la evaluación de los magistrados y jueces, que se hará por lo menos una vez al año y que será determinante en la decisión de la Corte Suprema para otorgar ascensos en igualdad de condiciones, así como la reglamentación de la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

El Consejo se compone de un total de 11 miembros titulares: dos abogados propuestos por la Corte Suprema de Justicia, que no podrán ser magistrados; un magistrado de cámara de segunda instancia; un juez propietario de primer instancia; tres abogados en ejercicio; un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad del El Salvador; dos abogados docentes universitarios de otras facultades, escuelas o departamentos de derecho de las universidades privadas debidamente autorizadas. Todos los miembros del Consejo, junto

con sus suplentes, son designados formalmente por la Asamblea Legislativa, por mayoría de dos terceras partes de los diputados electos.

2.15. Panamá

En Panamá existe el Consejo Judicial creado por disposición del Código Judicial de 1987, y es el organismo consultivo el órgano judicial en el orden gubernamental y disciplinario, salvo las facultades que en esta materia corresponden al pleno de la Corte Suprema.

El Consejo Judicial está integrado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo encabeza; por los presidentes de Sala de la propia Corte; y por los procuradores, General de la Nación y de Administración.

Entre las atribuciones del Consejo Judicial destacan la relativa a asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y personal subalterno, los beneficios de la carrera judicial, para lo cual tiene encomendado todo lo concerniente a la misma; formular opiniones y recomendaciones respecto a proyectos de reglamentos sobre la carrera judicial; sobre los problemas de selección, calificación y capacitación de los empleados de la rama judicial y del Ministerio Público; conocer de todas las faltas contra la ética judicial; formular recomendaciones para mejorar la estructura y funcionamiento del organismo judicial y del Ministerio Público, así como la clasificación, ordenación y publicación de la jurisprudencia nacional, etcétera.

2.16. COSTA RICA

El establecimiento del Consejo Superior del Poder Judicial se genera en la Ley Orgánica publicada el 1º de julio de 1993 y fue definido como un órgano subordinado a la Corte Suprema de Justicia. Al Consejo le corresponde ejercer la administración y 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.

El Consejo Superior del Poder Judicial se integra por cinco miembros; cuatro de ellos son funcionarios del Poder Judicial, más un abogado externo, todos de reconocida competencia. El presidente de la Corte Suprema de Justicia encabeza el Consejo. Los restantes miembros son nombrados libremente por la Corte.

Las atribuciones que se confieren al Consejo Superior son muy amplias, se relacionan con la política judicial, dentro de las que destacan ejecutar, dirigir, planificar, organizar y coordinar la política y actividades administrativas del Poder Judicial dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia; proponer a la Corte los reglamentos correspondientes; regular la distribución de asuntos judiciales entre los despachos de igual competencia territorial, y conocer y aprobar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial.

Respecto al nombramiento y administración corresponde al Consejo Superior designar a los funcionarios interinos o suplentes que administran justicia, cuando se compruebe que los despachos no se encuentran al día, así como interinos para suplir cualquier vacante; aprobar o desaprobar la designación de personal subalterno que haga cada jefe administrativo en su

respectivo despacho, departamento u oficina judicial; trasladar, suspender, conceder licencias, remover y rehabilitar a los demás servidores judiciales; administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

Relacionado con la carrera judicial y el carácter disciplinario, corresponde al Consejo Superior, 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, al presidente de la Corte y al Tribunal de la Inspección Judicial.

Las funciones relativas a la selección y propuesta de nombramiento de alcaldes y jueces, esto es, el ingreso y ascenso en la carrera judicial, se ha confiado a un segundo órgano, dependiente también de la Corte Suprema, denominado Consejo de la Judicatura, creado en 1973.

El Consejo de la Judicatura está integrado por cinco miembros, designados en su totalidad por la Corte Suprema por períodos de dos años, con posibilidad de reelección: un magistrado de la Corte Suprema, quien lo preside; un integrante del Consejo Superior del Poder Judicial; un integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial; dos jueces superiores, que conozcan de diversa materia. Este Consejo tiene, entre otras atribuciones, las de preparar los exámenes y convocar a los concursos e antecedentes y de oposición, e integrar los tribunales examinadores; enviar a la Corte Suprema de Justicia las ternas de elegibles que le soliciten; recomendar al Consejo Directivo de la Escuela Judicial la impartición de cursos de capacitación.

2.17. PARAGUAY

En la nueva Constitución paraguaya de 1992, se introdujo el Consejo de la Magistratura, que se integra por 8 miembros: uno de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; dos por el Congreso (un diputado y un senador, electos por la respectiva cámara); dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares; un profesor de las facultades de derecho, con no menos de veinte años de antigüedad, de las universidades privadas, elegido por sus pares.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura son relativamente limitadas ya que se reducen a proponer las ternas de candidatos a integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección según criterios de idoneidad, para que la designación la realice el Senado con el acuerdo del Poder Ejecutivo; y a proponer en ternas a la Corte Suprema candidatos para los cargos de miembros de tribunales inferiores, los de jueces y agentes fiscales.

2.18. Ecuador

Por reforma de diciembre de 1992, en la Constitución de Ecuador se consagra la existencia del Consejo Nacional de la Judicatura, que será el órgano administrativo y de gobierno de la función judicial, y le corresponde a la ley determinar su integración, forma de elección de sus integrantes, estructura y funciones.

Hasta la fecha, la norma constitucional citada no ha sido reglamentada legislativamente.

2.19. Bolivia

Mediante la reforma constitucional del 12 de agosto de 1994, se introduce el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

El Consejo es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros de la profesión jurídica, designados por el Congreso Nacional.

Este Consejo tiene, dentro de sus atribuciones, proponer las listas de candidatos a ministros de la Corte Suprema, a vocales de las Cortes Superiores de Distrito, a jueces, notarios y registradores de derechos reales, respectivamente ante el Congreso Nacional, la Corte Suprema y las Cortes Superiores de Distrito; administrar el escalafón judicial y ejercer poder disciplinario sobre vocales, jueces y funcionarios judiciales, y elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial.

2.20. ARGENTINA

La Constitución Nacional Argentina, una de las constituciones vigentes más antiguas del Continente (1853-60), sufrió en agosto de 1994 una reforma muy importante y amplia, que introdujo en el ámbito nacional, puesto que ya existía con diversas modalidades en un buen número de

provincias, la institución del Consejo de la Magistratura, como órgano encargado de la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo deberá integrarse periódicamente de modo que procure 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. También deben formar parte del Consejo otras personas del ámbito académico y científico.

Las atribuciones del Consejo son seleccionar mediante concursos públicos los postulantes de las magistraturas inferiores, y elaborar las ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; ejercer las facultades disciplinarias sobre magistrados y decidir la apertura del procedimiento de remoción de los mismos, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente; dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.⁹⁶

2.21. CONSIDERACIONES EN TORNO A ESTE CAPÍTULO

La recopilación de los datos que integran este capítulo, por su propia naturaleza, se muestran con tal objetividad que no permiten transmitir los esfuerzos tan importantes que se han realizado en pos de una cabal autonomía de los poderes judiciales. Los logros alcanzados—unos de gran

⁹⁶ Sobre la evolución del Consejo de la Magistratura y el Poder Judicial en Argentina, véase a Sagües, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, op. cit., pp. 111 y ss.

magnitud y otros pequeños, pero no por eso menos importantes—, se constituyen en la razón de que deben existir poderes judiciales fuertes, independientes y libres.

Las luchas políticas en torno a este tema, consistentes fundamentalmente en la intención de los sectores representantes del Poder Ejecutivo en conservar su hegemonía e influencia dentro del Poder Judicial, evidencian la importancia que las actividades jurisdiccionales tienen dentro del desarrollo y convivencia de las sociedades modernas.

Es indiscutible que la evolución de las sociedades tiende a lograr una adecuada y definida separación entre los poderes Ejecutivo y Judicial, alejando del primero no sólo la autonomía e independencia en la función sustantiva de la impartición de justicia, sino, inclusive, las funciones de gobierno y administración.

Sin embargo, y es la razón fundamental del presente trabajo, para continuar con la adecuada respuesta que se debe dar a la evolución de la sociedad, se debe analizar la conveniencia de establecer la separación, dentro de los propios poderes judiciales, en este caso el mexicano, de las funciones sustantivas de impartición de justicia, con las correspondientes a su gobierno y administración.

También, tal y como se mencionó anteriormente, es importante reflexionar en la naturaleza y origen de los integrantes de los órganos de gobierno y administración de los poderes judiciales. Cuestionarnos sería y objetivamente sobre la efectividad que implica la pertenencia de sus miembros al Poder Judicial, al foro, a la investigación o a la docencia relacionada con el ámbito jurídico, o si bien, deben pertenecer a otros

ámbitos del Poder Público o del quehacer social, o intentar lograr un justo balance.

Finalmente, retornando al aspecto meramente histórico de los antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal, mencionaré que como se puede apreciar, existe un amplio bagaje de antecedentes, historia y experiencias en torno a la integración, funciones y funcionamiento de los órganos encargados del gobierno y la administración de los poderes judiciales, que permitieron que el constituyente permanente mexicano pudiera contar con elementos suficientes y precisos, para plantear la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

CAPÍTULO 3.

Capítulo 3.....	64
3. La Reforma Judicial de 1994	65
3.1. Generalidades.....	65
3.2. Sistema Nacional de Seguridad Pública	68
3.3 Ministerio Público	72
3.3.1. Impugnación del no Ejercicio de la Acción Penal.....	72
3.3.2. Procurador General de la República	77
3.4. Poder Judicial de la Federación.....	81
3.4.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	83
3.4.1.1. Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	83
3.4.1.2. Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	87
3.4.1.3. Requisitos para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	95
3.4.2. Facultades de los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.....	101
3.4.3. Responsabilidades de los Integrantes del Poder Judicial de la Federación.....	115
3.4.4. Atención de Conflictos Laborales dentro del Poder Judicial de la Federación.....	118
3.4.5. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	121

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. LA REFORMA JUDICIAL DE 1994

3.1. GENERALIDADES

"La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

"El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

"En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo demandamos la protección del Estado frente

*al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.*⁹⁷

Este es el sentir del Ejecutivo Federal, que se fue formando a lo largo de la campaña política para la elección de presidente de la República, de 1994. En esta contienda política, las demandas de la población recogidas por los candidatos de los principales partidos contendientes, incluido obviamente el electo, coincidían en la necesidad de reestructurar profundamente las instituciones, los sistemas y los mecanismos de la seguridad pública y de la procuración, impartición y administración de la justicia, para garantizar a todos y cada uno de los habitantes de este país, la existencia de un verdadero Estado de Derecho.

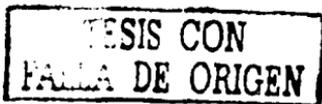
Así, el 31 de diciembre de 1994 apareció en el *Diario Oficial* de la Federación un decreto que declara reformados 27 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de administración y procuración de justicia, así como de seguridad pública.

"La reforma, aprobada a iniciativa del Presidente de la República, da comienzo a una nueva etapa de cambio en la estructura y organización de nuestro sistema de justicia y seguridad pública".⁹⁸

No podemos dejar de señalar el contenido y orientación de la reforma, considerando el momento histórico que vivía la nación al momento en que se genera. La reforma, si bien necesaria y benéfica para el desarrollo democrático del país, atendió a varias e importantes razones, como lo era el excesivo tiempo empleado en la resolución de asuntos judiciales, que traía como consecuencia la existencia de una gran cantidad de asuntos sin

⁹⁷ Exposición de Motivos de la Reforma de 1994, en *Normas Fundamentales* ..., op. cit., pp. 13-42.

⁹⁸ Héctor Fix Fierro, *Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de justicia*, en <http://info.judicial.unam.mx/publica/anuario/anuar94/reformad.htm>.



resolver, con un importante tiempo de antigüedad; la falta de seguridad jurídica en la resolución de los asuntos derivada de la existencia de intereses creados. También tuvo importante papel la distracción de los ministros en la atención de asuntos de naturaleza administrativa y la falta de un sistema de carrera judicial de naturaleza formal. Asimismo, se consideró necesario modificar el poder monolítico, endocrático, con tintes eclesiásticos y castrenses, que caracterizaba a la Corte.

Al momento de la integración de la iniciativa y como parte de la política económica, se requería de la inversión de capitales nacionales y extranjeros, mismos que ejercían presión para que se les garantizara la estabilidad jurídica de sus inversiones (privatizaciones, BM, BID), así como la existencia de un sistema de administración de justicia ágil y eficiente.

Asimismo, después del error de diciembre, días antes de la aprobación de las reformas constitucionales, se requería de garantizar jurídicamente la estabilidad del sistema bancario nacional.

Por otra parte, la aplicación del Tratado de Libre Comercio y de otros instrumentos económicos multi o bilaterales, podrían tener como consecuencia que la definición final sobre la forma de su instrumentación quedara a cargo de las cortes federales mexicanas.

Por último, al inicio de la administración 1994-2000, las decisiones políticas y económicas del Gobierno Federal podrían concluir, en un gran número de casos, en definiciones jurídico-penales.

La reforma, constitucional de 1994, contuvo numerosos y fundamentales aciertos, toda vez que combinó importantes innovaciones, con la sabiduría que da la experiencia propia y ajena.

3.2. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

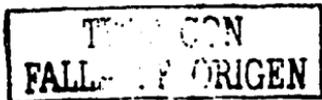
En materia de Seguridad Pública, la reforma adicionó tres párrafos al artículo 21 constitucional, estableciendo en los dos últimos el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la concurrencia Federación—entidades federativas para la coordinación de acciones.

La iniciativa presidencial presentada a la Cámara de Senadores, considerada como Cámara de Origen, planteó "definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada".⁹⁹

"Artículo 21.-

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución

⁹⁹ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de 1994, en *Normas Fundamentales ...*, op. cit. p. 41.



señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"

"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".¹⁰⁰

Asimismo, se restableció la fracción XXIII del artículo 73 —que se encontraba derogada—, para asignarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de seguridad pública, por lo que respecta a la coordinación entre los ámbitos de gobierno Federal y locales, y a los requisitos para la organización y funcionamiento de las instituciones que sobre este rubro se establezcan por parte de la federación.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Al momento del establecimiento de la reforma constitucional, era relativamente reciente el análisis de la seguridad pública desde una perspectiva política de primer orden, que figuraba a la cabeza de los asuntos más preocupantes del contenido de las campañas electorales a la presidencia de la República en 1994, motivado por crecimiento de la delincuencia, por la transformación de la criminalidad, y por las características del desarrollo social.

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21.

Es, en términos generales, el contexto en el que se motiva la inserción de estos dos párrafos en el artículo 21, elevando a rango constitucional el Sistema Nacional de Seguridad Pública y motivando que las entidades federativas, respetando su autonomía, se integren a dicho sistema y colaboren con la Federación.

Sobre este particular, el doctor Sergio García Ramírez, señala que "El hecho de que México sea una República federal, con rasgos propios, ha suscitado algunos problemas en los rubros de la seguridad y la justicia, que frenan —hasta cierto punto— la adopción de medidas verdaderamente nacionales, vertebradas con criterios e instrumentos uniformes. Esto ha llevado a pensar en regímenes consensuales que vinculen a la Federación y a las entidades federativas a través de principios, programas y acciones compartidos. La más relevante manifestación normativa de esta inquietud apareció en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983, que constituye el más intenso esfuerzo de modernización dirigido a poner al día la organización y las funciones de esa dependencia federal".¹⁰¹

Sobre este último punto, el doctor García Ramírez se refiere al establecimiento de un régimen de convenios de colaboración y del sistema nacional de procuración de justicia. En lo particular, considero que el fortalecimiento del régimen federal, que implica por fuerza el fortalecimiento de la autonomía de las entidades federativas, se refleja, entre otras, con esta disposición que impone el establecimiento de una adecuada coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Constituyente Permanente, planteó dos nuevos párrafos en el artículo 21. El primer párrafo

¹⁰¹ Sergio García Ramírez, "Artículo 21" *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. op. cit.*, pp. 287.

estuvo redactado en la siguiente forma: *"La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia"*. El segundo párrafo sostenía: *"La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale"*.

La revisión de la iniciativa en el Congreso determinó precisiones o modificaciones importantes en el texto propuesto. Ante todo, quedó en claro el reconocimiento de que la seguridad pública es una función estatal. Sin embargo, el Constituyente procuró definir este punto a la luz de ciertas inquietudes federalistas.

La última parte de la reforma en esta materia implica que estos señalamientos sustantivos de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuentan, en el mismo ordenamiento fundamental, con las previsiones instrumentales necesarias, referidas a la fracción XXIII del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión para, como ya se mencionó, legislar en lo relativo al establecimiento de las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como para organizar la carrera policial en el orden federal.

El 8 de diciembre de 1995 fue expedida la Ley general que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que apareció en el *Diario Oficial* de la Federación del 11 del mismo diciembre. Este ordenamiento contiene definiciones acerca de la materia que aborda, y establece un Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que figuran los secretarios de Gobernación —hoy le corresponde al de Seguridad Pública— que lo preside, y Defensa, Marina y Comunicaciones y Transportes, los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno del Distrito Federal y el

procurador general de la República, así como un secretario ejecutivo del sistema. Este consejo tiene atribuciones de coordinación.

3.3 MINISTERIO PÚBLICO

Por lo que respecta al Ministerio Público de la Federación, de los tres párrafos reformados al artículo 21, a esta materia le correspondió el primer párrafo adicionado; la reforma de la fracción V del artículo 79; la de las fracciones II, IX y XVI del artículo 89; la reforma del párrafo segundo del artículo 93, y las reformas de los párrafos primero, tercero y quinto, y la adición del último párrafo, del artículo 102 apartado A.

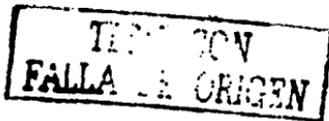
De toda esta reforma, separaremos de inicio la inscrita en el artículo 21 constitucional que hace referencia a un aspecto sustantivo y de gran importancia de la actividad del Ministerio Público, de las otras modificaciones que, sin ser menos importantes, hacen referencia a la organización de esta Representación Social Federal.

3.3.1. IMPUGNACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

La reforma constitucional al artículo 21 señala:

"Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

La acción penal se puede entender como la acción que ejercita el Ministerio Público ante el juez competente para que se inicie el proceso



penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda.¹⁰²

Del contenido de nuestra legislación se desprende que corresponde exclusivamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, toda vez que el ofendido no es parte del proceso penal y sólo interviene en este en los aspectos relativos a la reparación del daño y a la responsabilidad civil proveniente del daño.¹⁰³

Con base en este "monopolio" del ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público puede adoptar diversas posiciones, a saber: puede negarse a ejercitar la acción penal, cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; o pudiendo serlo, resulte imposible la prueba de su existencia, o bien cuando la propia acción sea extinguida legalmente; o cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, o cuando habiendo participado, se desprendan evidencias plenas de que el inculpado actuó en circunstancias excluyentes de responsabilidad penal.¹⁰⁴

Otra posibilidad es que el Ministerio Público puede promover el sobreseimiento (anteriormente desistimiento de la acción penal) y la libertad absoluta del inculpado, cuando durante el procedimiento aparezca que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal; que el inculpado no tuvo participación en el delito que se persigue; que la pretensión punitiva está

¹⁰² Héctor Fix Zamudio y Sergio García Ramírez, "Acción Penal", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, "A-Ch", Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 1987, pp. 39-41.

¹⁰³ *Código Federal de Procedimientos Penales*, artículo 2°.

¹⁰⁴ *ibidem*, artículo 137.°

legalmente extinguida, o que existe a favor del inculpado una causa excluyente de responsabilidad.¹⁰⁵

Del mismo modo, el Ministerio Público puede presentar conclusiones no acusatorias al terminarse la instrucción del proceso, las que equivalen al desistimiento de la acción en cuanto sus efectos, ya que vinculan al juzgador, quien debe decretar el sobreseimiento definitivo del proceso.¹⁰⁶

El monopolio en el ejercicio de la acción penal ha tenido, en rigor, tres elementos constitutivos, que aparejan otras tantas potestades exclusivas conferidas al Ministerio Público para integrar su función constitucional de "perseguir los delitos". En primer término, compete al Ministerio Público, con exclusión de cualesquiera otras personas o autoridades, y sin perjuicio del auxilio que pueda recibir de ellas, llevar adelante la investigación del hecho punible y de las personas que pudieran ser responsables de éste. A esa indagación se denomina "averiguación previa".

En segundo término, corresponde al propio Ministerio Público la potestad exclusiva de valorar los resultados de la averiguación previa y determinar si se ha comprobado la existencia del delito (el *corpus criminis*, antes de la reforma constitucional de 1993, o los elementos del tipo penal, a la luz de aquélla) y se ha acreditado la probable responsabilidad de alguna persona, a título de autor o participante.

Por último, el monopolio que ahora examino se integra con una tercera potestad exclusiva del Ministerio Público: la facultad de sostener la acción penal ante los tribunales, desde el momento en que se insta la actuación jurisdiccional de éstos (consignación) hasta el acto en que concluye el proceso (sentencia ejecutoriada).

¹⁰⁶ *Ibid.*, art 138.



No obstante que las decisiones del Ministerio Público relacionadas con el no ejercicio de la acción penal, la promoción del sobreseimiento y la formulación de conclusiones no acusatorias, deben ser revisadas por el Procurador General, con alguna frecuencia se cuestionó el monopolio conferido al Ministerio Público. Se adujo para ello que el encuadramiento del Ministerio Público en el ámbito del Poder Ejecutivo no constituía la mejor garantía para el buen desempeño de esa institución, y se hizo ver que el monopolio, exento de control externo y sometido sólo a procedimientos internos —esto es, en el seno del propio Ministerio Público—, podía generar fenómenos de impunidad absolutamente indeseables.

Con base en ese género de consideraciones —desde luego discutibles—, el proyecto de reformas constitucionales presentado por el Ejecutivo el 5 de diciembre de 1994 consultó la adición de un párrafo al artículo 21 constitucional, que diría: *"La ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal"*.

La propia iniciativa señalaba que se proponía *"sujetar al control de la legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones... Cuando no lo hace (ejercer la acción penal cuando cuenta con los elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona), aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares"*.¹⁰⁷

¹⁰⁶ *Ibid.*, artículo 298.

¹⁰⁷ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, en *Normas Fundamentales*, op. cit., p. 39.

Ahora bien, la iniciativa experimentó algunas modificaciones. En efecto, se estimó pertinente decir —como se observa en el texto vigente— que serían impugnables por vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

No obstante que esta reforma Constitucional es de suyo sumamente importante toda vez que si bien no suprime bien a bien el monopolio del ejercicio de la acción penal que sigue quedando como actuación exclusiva del Ministerio Público, sí limita importantemente la liberalidad de las decisiones relacionadas con ella, todavía presenta algunas aristas que me permitiré mencionar brevemente.

Tómese en cuenta, por lo pronto, que existe la posibilidad de que el Ministerio Público deba ejercitar la acción penal por mandamiento de autoridad judicial, independientemente de cualquier consideración que él tenga acerca de la pertinencia o impertinencia de hacerlo.

Por otra parte, la ley secundaria deberá aclarar, por su parte, qué se deberá entender por "desistimiento" de la acción, figura que comenzó a desaparecer del derecho procesal mexicano bajo las reformas de 1983. Esta reflexión no es ociosa; en efecto, será menester decidir si hay desistimiento cuando el Ministerio Público solicita el sobreseimiento de la causa o formula conclusiones no acusatorias, por ejemplo.

Por otra parte, pareciera que el Constituyente Permanente, no se había planteado seriamente cuál sería el medio de control jurisdiccional de los actos del Ministerio Público sometidos a ese control. El Constituyente heredó al legislador secundario esa incertidumbre, en forma tal que a la fecha, ni la Federación ni las entidades federativas han legislado todavía sobre el particular. No han faltado quienes sostengan que el medio de

control al que alude el artículo 21 pudiera ser el juicio de amparo, aun a costa de que por esta vía se incorpore en el asunto la injerencia de un orden jurisdiccional diverso de aquel ante el que se sigue —o se debiera seguir— el procedimiento penal. Por ello se han planteado demandas de amparo ante los tribunales federales, que las han aceptado en algunos casos y desechado en otros;¹⁰⁸ así, quizás la jurisprudencia de la Suprema Corte, en hipótesis de contradicción entre tesis, dirá la última palabra sobre este asunto.

Vale observar, sin embargo, que el Constituyente reformador no se planteó la aplicabilidad del amparo en este campo, sino consideró, alguna otra vía judicial para alcanzar los objetivos propuestos en el nuevo texto del artículo 21, recordando que éste señala "podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

Entre los analistas de la materia se han manejado, diversas posibilidades para la asignación de la potestad de control: otro juzgado penal del mismo orden jurisdiccional, una sala (o magistratura unitaria) del correspondiente tribunal superior de justicia, el pleno de este mismo tribunal, un órgano judicial nuevo, el tribunal a cargo del contencioso administrativo, etcétera.

3.3.2. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las otras reformas constitucionales que impactan la institución del Ministerio Público otorgan, fundamentalmente, cierta autonomía al

¹⁰⁸ Sabemos de cierto que se han resuelto estos asuntos vía amparo, véase el caso del expediente 607/2001 seguido por el Juzgado Segundo de Distrito con residencia en la Ciudad de Tepic, Nayarit, en el que se sometió a juicio de amparo el no ejercicio de la acción penal determinado por el Ministerio Público del Estado de Nayarit en la averiguación previa ACAJ/III AP/098/01. Como comentario el amparo interpuesto se concedió originalmente y fue revocado en la resolución de la queja y quedó firme la definición del no ejercicio de la acción penal.



representante social, en relación con Ejecutivo Federal. Su designación ya no es competencia exclusiva del presidente de la República, esta fue retirada de la fracción II del 89, sino que esta debe ser ratificada por el Senado o por la Comisión Permanente. En el mismo sentido, se incorpora al Procurador General de la República a la lista de titulares que se encuentran obligados a comparecer ante las Cámaras del Congreso, cuando estas lo soliciten y, por último, establece algunas líneas de organización del Ministerio Público y sus integrantes:

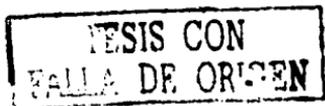
El Ejecutivo Federal, al momento de justificar la razón de su propuesta señaló que "Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias de juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de las leyes en el ámbito administrativo debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos del orden federal".¹⁰⁹

Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiera esta Constitución, tendrá las siguientes:

V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

¹⁰⁹ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de 1984, en *Normas Fundamentales...*, op. cit. p. 40



II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

Artículo 93.-

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Artículo 102.-

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

Estas modificaciones al apartado A del artículo 102 constitucional, además de incidir con lo anteriormente señalado en relación con la designación del Procurador General, también son coherentes con la reforma en lo integral, toda vez que se modifica el párrafo tercero en relación con las modificaciones al 105 constitucional.

Por lo que respecta al párrafo quinto y a la adición del último párrafo, es importante señalar que hasta antes de esta reforma la función de consejero jurídico del gobierno se la asignaba nuestra Carta Magna al Procurador General de la República, con las modificaciones, esta función corresponderá a una dependencia y no a una persona, recayendo en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En términos de lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otras, la facultad de dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende y prestar asesoría jurídica cuando el presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional, que se refiere a la suspensión de las garantías individuales.

3.4. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como ya se comentó, la reforma, en materia de impartición de justicia, modificó sustancialmente la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación, incluyendo la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En el orden en el que he abordado los temas del presente capítulo, realizaremos un breve análisis de las reformas relacionadas con el Poder Judicial, haciendo, en este momento, un breve señalamiento respecto del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que esa institución será analizada con más amplitud en el desarrollo del presente trabajo.

La Reforma pretendió fortalecer al Poder Judicial al interior y garantizar su autonomía e independencia frente a los demás poderes de la Unión. Confirmó el papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como institución esencial para la vigencia de los principios constitucionales y el equilibrio de los mencionados poderes, y le asignó un papel político¹¹⁰ al conferirle nuevas facultades, principalmente en lo relativo a la resolución de controversias constitucionales.

Asimismo, la reforma creó al Consejo de la Judicatura Federal como institución integrante del Poder Judicial de la Federación, encargada del gobierno y administración del propio Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

En materia de administración —señala el doctor Melgar Adalid—, la iniciativa presidencial de diciembre de 1994, modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer valores centrales de convivencia social como la justicia y el Estado de Derecho. La exposición de

¹¹⁰ *Intra*, apartado 5.2.2..

motivos de la propuesta expresa que la reforma judicial recogió la aspiración permanente de la sociedad mexicana de vivir al amparo de normas que garanticen el apego de los gobernantes a los preceptos constitucionales; la seguridad de las personas, el disfrute del patrimonio; el pleno ejercicio de las libertades consagradas por nuestra Constitución, producto de las luchas históricas del pueblo de México.¹¹¹

Según el doctor Melgar¹¹² la creación del Consejo de la Judicatura Federal, es parte del principio de independencia judicial que eleva al Poder Judicial al sitio de auténtico poder que le corresponde, equiparado al Ejecutivo y al Legislativo. La figura del Consejo de la Judicatura constituye una verdadera revolución judicial, académica y política en cuanto a la organización administrativa y de gobierno del Poder Judicial.

En resumen, la reforma constitucional de 1994, modificó sustancialmente la organización y funciones del Poder Judicial de la Federación, consistente una nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; un nuevo método de designación de los ministros de la Corte; la limitación en la duración del cargo de ministro a quince años; los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro; la carrera judicial; las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

¹¹¹ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, p 71.

¹¹² *Ibidem*, p. 72.

3.4.1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

3.4.1.1. INTEGRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la reforma constitucional de 1994, para la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modificó el segundo párrafo del artículo 94, estableciendo:

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

La reforma modificó la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para volver a la estructura original propuesta por el constituyente de Querétaro de 1917, que establecía la integración de la Corte con once ministros.

Efectivamente, la Constitución de 1917 estableció que la Corte se integraría por once ministros y funcionaría siempre en Pleno. Hasta la reforma de 1994, las modificaciones que había sufrido artículo 94 constitucional sólo aumentaron la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de abatir el rezago en la atención de asuntos que al paso de los años se fue generando. En 1928 se aumentó el número de ministros de once a dieciséis, estableciéndose que la Corte funcionaría en Pleno y en tres salas de cinco ministros cada una. En 1934 la Constitución dispuso que la Corte incrementaría su número de integrantes a veintiuno, quienes actuarían en Pleno y en cuatro salas: penal, administrativa, civil y laboral. Otra reforma en 1951 introdujo la figura de los ministros supernumerarios, con los que la Corte llegó a veintiséis ministros.

El regreso de la Corte a su composición original de once ministros canceló las figuras de los supernumerarios.

Situación importante en la atención de los asuntos responsabilidad de la Corte, se contiene en la reforma que se verificó en agosto de 1987, en la que se determinó que la Suprema Corte conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, cuando estas estuvieran relacionadas con la constitucionalidad de una norma de carácter general. Esto permitió que la Corte se centrara en la atención de un número limitado de asuntos, encargándose la atención y resolución del resto de los asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos que, como comentario, de 1950 a la fecha de la reforma, se incrementaron de 7 a 83.

La idea de regresar al número original para integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que propuso don Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución, fue enarbolada por varios juristas, de entre los que destaca, don Antonio Carrillo Flores, quien señaló que la Suprema Corte debería estar compuesta por un número menor de magistrados, a los que tenía la Corte en el momento en que escribía, y que siempre funcionase en Pleno.¹¹³

La reforma constitucional en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al reducir de veintiséis a once los ministros integrantes de este Alto Tribunal, ocupó importantemente la atención de la opinión pública. Algunos críticos adujeron que se trataba de un "Golpe de Estado" al Poder Judicial, en virtud de que la reforma entró en vigor el 1° de enero de 1995, lo que implicó el retiro de los 26 ministros de la Corte que hasta ese momento desarrollaban sus funciones, y la designación de los nuevos 11

ministros la realizó la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión hasta los días 26, 27 y 28 de los mismos mes y año, quedando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acéfala esos días.

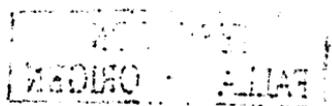
Sin embargo, el argumento de Golpe de Estado puede pecar de exagerado, toda vez que en Poder Judicial continuaron funcionando con la normalidad que se puede esperar en una situación como la descrita, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que, como se ha señalado anteriormente, también son órganos integrantes del propio Poder Judicial de la Federación.

El constituyente permanente resolvió el problema de la transición generada por la reforma, por medio de reglas transitorias para el funcionamiento de la Corte, y para la designación de los nuevos ministros, que fueron propuestos por el presidente de la República al Senado para su designación, conforme a un nuevo procedimiento.

En efecto, los artículos tercero y sexto transitorios de la reforma constitucional de 1994, establecieron las reglas para la designación de los 11 ministros que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primero, y el segundo de ellos, las reglas para la operación y funcionamiento de la Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto éstos órganos quedaban instalados.

Así, en términos del citado artículo sexto transitorio, en tanto quedaban instalados la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la última Comisión de Gobierno y Administración — que era el órgano que se encargaba de la administración del Poder Judicial de la Federación hasta antes de la reforma de 1994— ejercería las

¹¹³ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*. México, Porrúa, 1981, p 77



funciones de la Corte y atendería los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁴ También llevó a cabo la primera insaculación de los jueces y magistrados que integrarían el Consejo de la Judicatura Federal en su primera época;¹¹⁵ designó una comisión de gobierno para administrar los asuntos del periodo y se ocupó de la transición derivada de la reforma.

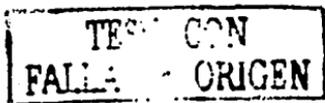
Para el maestro Héctor Fix-Zamudio, la nueva composición es adecuada y congruente desde el punto de vista de las funciones de la Corte como tribunal constituyente.¹¹⁶

Por otra parte, en términos de la exposición de motivos a la reforma constitucional, el Ejecutivo Federal justificó la reducción del número de integrantes de la Corte al considerar que "A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento

¹¹⁴ Artículo sexto transitorio del Decreto de reformas constitucionales de 1994.

¹¹⁵ Toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo decimocuarto transitorio) fijó el procedimiento definitivo para ocupar el cargo de Consejero, ordenó que el presidente del Consejo de la Judicatura Federal y a los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, insacularan a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparán el cargo.

¹¹⁶ Héctor Fix-Zamudio, "Comentarios al artículo 94 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, Consejo de la Judicatura Federal, TOMO II, 1987, p. 391.



y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.¹¹⁷

Efectivamente, en este sentido, se pretendió que la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado del gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, permitiría a la Corte dedicarse exclusivamente a los asuntos jurisdiccionales, dejando a un lado todos aquellos que pudieran distraer su atención, por lo que pudiera justificarse la integración de la Corte por 11 ministros.

Por otra parte, la reducción del número de integrantes de la Suprema Corte resulta acorde con la composición de un tribunal constitucional, donde el debate y la responsabilidad por la decisión deben ser más claros y visibles.¹¹⁸

3.4.1.2. DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La reforma constitucional de 1994 contempla una nueva forma de designación para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, la mencionada reforma comprendió las fracciones VIII del artículo 76 y XVIII del artículo 89, así como el artículo 96, constitucionales.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del senado:

¹¹⁷ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, en *Normas Fundamentales...*, op. cit., pp. 23-24.

¹¹⁸ El Consejo Constitucional francés está integrado por nueve miembros: Alemania tiene 16, divididos en dos salas que son prácticamente dos tribunales con competencias diferentes (cuando se creó el Tribunal Constitucional federal, el número de integrantes era de 24); España cuenta con 12 integrantes; Italia con 15; Austria con 14 y 6 suplentes, y Portugal con 13. Véase Louis Favoreu, *Los tribunales constitucionales*. Barcelona, Aris, 1994, pp. 32-33, trad. de Vicente Villacampa. Lo anterior, teniendo presente los nueve jueces que integran la Suprema Corte de los Estados Unidos.

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Hasta antes de la reforma constitucional el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte correspondía al presidente de la República, quién sometía a la consideración de la Cámara de Senadores dichos nombramientos, para que esta los aceptara o rechazara en el improrrogable término de 10 días.¹¹⁹

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 96, antes de la reforma constitucional de 1994.

En el caso de que el Senado de la República no se pronunciara en algún sentido al respecto en el término que señalaba la Constitución, los nombramientos causaban efectos en forma integral. En el mismo sentido, este artículo señalaba que en el caso de que la Cámara de Senadores rechazara dos propuestas para la misma vacante, el presidente podría elegir a un tercero quien tomaría posesión del cargo como ministro provisional y dicho nombramiento sería sometido a la consideración del Senado de la República en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación en los primeros 10 días de iniciado el periodo. En el caso de que el Senado no se pronunciara al respecto, el ministro provisional continuaría en sus funciones con el carácter de definitivo, pero en caso de ser rechazado el nombramiento, el ministro provisional cesaría, desde luego, en sus funciones y se iniciaría el trámite de designación con otra propuesta.¹²⁰

Es evidente que dentro de la reciente práctica política mexicana para propuestas presentadas por el presidente de la República para la designación de ministros de la Suprema Corte, no se presentaba la posibilidad de no autorización del nombramiento por parte del Senado de la República, mismo que, además, estaba constituido en su mayoría por senadores provenientes del mismo partido al que pertenecía el presidente de la República.

Con la reforma constitucional de 1994, se pretendió otorgar al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, una fórmula más republicana, al pasar de la designación por parte del presidente y autorización de esa designación por el Senado, a la propuesta de una terna por parte del presidente y la designación del ministro por parte del Senado de la República.

¹²⁰ *Idem.*

Aunque parezca sutil esta diferencia, en el ámbito político nacional, cobra especial relevancia, toda vez que al designado no lo sujeta ningún compromiso político ni de lealtad al presidente de la República, por el hecho de la designación, y mucho menos con el Senado, por ser este un cuerpo colegiado, por lo que se podría inferir que su compromiso y lealtad es con la República, la Constitución y el Estado de Derecho.

De hecho, la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente de la República al Congreso de la Unión, no contemplaba el cambio en el mecanismo de la designación tal y como quedó plasmado en el texto constitucional, sino que respetó la designación de los ministros por parte del presidente, estableciendo solamente mayoría calificada para la aprobación y ampliando el término para la aprobación o rechazo de la propuesta del presidente de 10 a 20 días.

Para Héctor Fix Fierro, la designación directa de los ministros que hacía el presidente de la República fue sumamente criticada, porque se supone que, dada la naturaleza de nuestro régimen político, dicho nombramiento disminuye la necesaria independencia de aquéllos frente al Ejecutivo. La mayor intervención del Senado en la designación no ha anulado esta crítica. Sin embargo, independientemente de que pueda pensarse en otros procedimientos, lo cierto es que los integrantes de un tribunal constitucional no pueden ser nombrados sin intervención de los demás órganos del poder. (En este sentido, no se ve por qué deba quedar excluida la Cámara de Diputados del procedimiento de designación).¹²¹

En este sentido, la reforma constitucional expresó "De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que

hasta ahora están sujetos sus integrantes. A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de los ministros existe entre la Cámara de Senadores y el presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el presidente de la República, se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos".¹²²

A la entrada en vigor de la reforma constitucional, los 26 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyeron sus funciones,¹²³ y su sustitución se realizó a través de una lista de dieciocho personas, que presentó el presidente de la República al Senado, en lugar de las 33 propuestas que se hubieran presentado, en caso de que la designación hubiera sido en lo individual.

Este mecanismo para la integración de la Suprema Corte, estaba contemplado en los artículos transitorios del decreto de Reforma Constitucional, que estableció en su Artículo Tercero que "Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reformas previstas en el presente Decreto, el titular del Ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18 personas, de entre las cuales dicha Cámara

¹²¹ Héctor Fix Fierro, *Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de justicia*, op. cit.

¹²² *Reforma Constitucional de 1994*, Exposición de motivos.

¹²³ *Reforma Constitucional de 1994*, artículo Segundo Transitorio.

aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros".¹²⁴

Los candidatos comparecieron ante este órgano legislativo y de entre ellos fueron nombradas once para ser ministros. Al Senado comparecieron únicamente diecisiete de las dieciocho personas, pues una de ellas renunció al considerar que no cumplía con los requisitos constitucionales.

El anterior suceso, parece confirmar el parecer que respecto al mecanismo de elección mediante la presentación de una terna, tiene el doctor Mario Melgar Adalid, toda vez que opina que "El sistema de ternas es inconsistente en tanto somete a un examen público a tres personas, de las cuales dos resultarán vencidas. Puede darse el poco deseable caso de que alguien decline la candidatura por no querer comparecer con personas a quienes les confiere mayores o menores cualidades que las propias, o bien que resulte reprobado y sufra una merma en su prestigio profesional, académico o político".¹²⁵

Sin mermar sentido o razón al señalamiento del doctor Melgar, si es importante señalar que la reforma constitucional, desde mi parecer, al incluir el mecanismo de la propuesta de tres candidatos, pretende garantizar, en la medida de lo posible, que se tenga una mayor cantidad de posibilidades para que se elija la mejor opción.

Por otra parte, la posibilidad el titular que el Poder Ejecutivo manipulara la designación presentando ante el Senado de la República a dos candidatos inelegibles por sus características personales y a un tercer, que fuera la única opción posible de elección, de total preferencia del Ejecutivo, queda nulificada, por una parte, por medio de los requisitos

¹²⁴ Reforma Constitucional de 1994, Exposición de motivos

establecidos en la Constitución para ser ministro de la Suprema Corte, requisitos que deben cubrir los aspirantes integrantes de la terna propuesta por el presidente y que su cumplimiento concede al candidato, de suyo, un rango aceptable de conocimientos jurídicos y estabilidad ética y moral, y por otra, con la posibilidad que la propia Constitución concede al Senado de la República para rechazar, por dos ocasiones, las propuestas del presidente de la República.¹²⁵

Para la designación del candidato que deberá ocupar la vacante de ministro de la Corte, la decisión se hace a partir de la reforma de 1994, por mayoría calificada de dos terceras partes de la votación del Senado y no con mayoría simple como estipulaba la Constitución antes de la reforma. Esta modificación es de gran trascendencia política y jurídica, toda vez que, dadas las tendencias de integración pluripartidista de la Cámara de Senadores, el consenso para la designación implica en sí mismo, sin considerar el cabildeo político que seguramente se desarrollará por parte de los partidos que apoyen a los respectivos candidatos, la elección de la mejor opción para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto de la ampliación del término con que cuenta el Senado de la República para elegir a quien deba ocupar el cargo de ministro de la Corte, de entre la terna que le presente el presidente de la República, de diez a treinta días —veinte más de los señalados en la Constitución antes de la reforma, y diez más de los propuestos en la iniciativa—, considero que sólo se debe a la inclusión, en la reforma constitucional, de la obligación por parte del Senado de la República, de entrevistar a los candidatos propuestos

¹²⁵ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 78

¹²⁶ Como lo determina texto del propio artículo 96 constitucional, el Senado puede rechazar hasta en dos ocasiones la totalidad de las propuestas de candidatos presentadas por el presidente de la República, para ocupar una vacante de ministro de la Suprema Corte, sin embargo, en el caso del segundo rechazo, el presidente puede designar de entre los tres últimos, a quien deba ocupar la vacante.

por el Ejecutivo. El término de treinta días garantiza el adecuado análisis por parte de los senadores, del contenido de las entrevistas a los candidatos. Adicionalmente, la reforma establece que si dentro de este plazo el Senado no se pronuncia en algún sentido —designando de entre o rechazando la terna—, el presidente de la República designará a quien ocupará la vacante de entre los candidatos de esta.

Por último, en este apartado, mencionaremos brevemente alguna reflexión en torno a la posibilidad, contenida en la propia Constitución, de que el Senado de la República rechace la terna propuesta por el presidente. En el caso de que el Senado rechace de plano a los tres candidatos propuestos por el Ejecutivo, el texto constitucional contempla la posibilidad de que, en los mismos términos de la primera terna presentada, someta a la consideración a otros tres candidatos. En el caso de que el Senado rechace nuevamente a los tres prospectos, el presidente de la República designará a quien deba ocupar la vacante, de entre los integrantes de la segunda terna.

Es de estimarse que cuando se opera una vacante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República, por medio de los sistemas y mecanismos de que dispone, identificará a las tres mejores personas para ocupar el cargo, y las someterá a la consideración del Senado de la República. Si este las rechaza, el Ejecutivo Federal deberá buscar otras tres, que, seguramente, ya no serán las tres mejores personas para ocupar el cargo, puesto que fueron escogidas en segunda instancia. En tal virtud, si el Senado nuevamente las rechaza, el presidente elegirá a quien deba ocupar el cargo, de entre las tres segundas mejores personas. Considero que esta situación es un error de técnica legislativa, toda vez que, en el caso del segundo rechazo, o de omisión por parte del Senado concluido el término constitucional de treinta días, después del primer

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

rechazo, el presidente debiera elegir a quien deba ocupar la vacante, de entre los seis propuestos para ocupar el cargo.

3.4.1.3. REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO DE MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La reforma de 1994 modificó sustancialmente los requisitos que se exigían para ser designado ministro de la Corte de Justicia de la Nación. En efecto, la reforma determinó, en el artículo 95 constitucional, lo siguiente:

Art. 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I...

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV...

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la

impartición de justicia o se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

En términos de la reforma, en el artículo 95 se conservan intactas las fracciones I y IV que establecen como requisitos ser ciudadano mexicano por nacimiento¹²⁷, en pleno ejercicio de sus derechos políticos¹²⁸ y civiles,¹²⁹ y gozar de buena reputación, respectivamente.¹³⁰

En cuanto a las modificaciones que se realizaron, con esta reforma constitucional desaparece la limitante de tener menos de 65 años de edad al momento de la elección, que establecía la fracción II; se incrementa la experiencia profesional al aumentar de cinco a diez años la temporalidad de contar con título de abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello,¹³¹ que señalaba la fracción III, y reduce el tiempo de ausencia en el país de cinco a dos años en todos los casos, eliminando la excepción que concedía la Constitución antes de la reforma, de 6 meses de ausencia para quienes estuvieran cumpliendo una encomienda al servicio la República. Asimismo, se incorpora la limitante de no tener ligas con cualquier Poder del Estado, federal o local.

¹²⁷ Ver el Apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁸ Los derechos políticos son identificados en nuestra legislación como derechos del ciudadano, y se encuentran establecidos en el artículo 35 de nuestra Carta Magna. Se pueden conceptualizar como aquellos que conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. Vid Jesús Rodríguez y Rodríguez "Derechos del ciudadano" en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000. Tomo D-H, pp 1265-1266 y Eduardo García Maynes, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1989, pp 252-258. Según el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos del ciudadano se suspenden por el incumplimiento de las obligaciones establecidas para los ciudadanos en el artículo 36 de la propia Constitución, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en términos de ley, por estar prologo de la justicia, y por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa suspensión.

¹²⁹ Respecto de los derechos civiles, consideramos que esta definición constitucional le fuerza lo relativo a los derechos políticos, esto es, que ambos se refieren a los derechos del ciudadano, toda vez que los autores que se consultaron para encontrar una definición de derechos civiles, los refieren a los derechos humanos o a las garantías individuales que, por su propia naturaleza, intrínseca a la persona humana, no existe forma de dejar de estar en pleno ejercicio de esos derechos. Por otra parte, el Código Penal Federal establece en su artículo 24, como pena, la suspensión o privación de derechos. Por su parte, el artículo 46 del citado ordenamiento sustantivo establece que la pena de prisión produce la suspensión entre otros, de los derechos de tutela curatel y de ser apoderado, de albacea y de apoderado o representante.

¹³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 95, fracciones I y V.

¹³¹ También con la reforma se modifica el término de abogado por el de licenciado en derecho, y el de corporación por el de institución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Según se puede apreciar, las modificaciones implican una adecuación a la realidad actual del país y para tratar de asegurar la mejor opción en la elección. Es evidente que una persona de 65 años, con los avances en la ciencia y tecnología médica y asistencial, aún se encuentra en su plena etapa productiva, aunado a la importancia que implica la experiencia, prudencia y sabiduría de las personas en edad avanzada.

Como comentario, hago referencia a que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación conserva aún la disposición del retiro forzoso de jueces de distrito y magistrados de circuito a los setenta y cinco años, lo cual se entiende en tanto no existe duración del cargo de juez o magistrado, como si se estipula para los ministros, quienes durante los 15 años de su encargo son inamovibles.¹³²

Dentro de las modificaciones, es evidente que el incremento al doble del tiempo requerido de experiencia profesional, implica un la posesión de mayores conocimientos y mayor madurez profesional.

Adicionalmente, no se modifica el requisito de poseer título profesional de licenciado en derecho, situación que es obvia considerando que formará parte del Máximo Tribunal de la Nación. En este sentido, el doctor Mario Melgar Adalid comenta que no siempre ha sido tan obvio el requisito profesional, pues la Constitución de 1857 no lo señalaba. Los ministros eran entonces electos popularmente y por ello los electores valoraban los atributos personales de los candidatos a formar parte de la Suprema Corte, pero no su formación ni méritos académicos.¹³³

Por lo que respecta a la residencia obligada de 2 años, que modifica el requisito anterior de haber residido en el país durante los últimos 5 años,

¹³² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 106 y 108

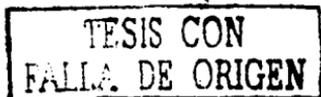
97
MAY 21 1997
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA

salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses, es de considerarse que con los medios actuales de comunicación, la ausencia física del país no implica necesariamente un desconocimiento de su realidad, por un lado y, por otro, la dinámica que impera en los cambios sociales, tanto de forma como de fondo, pueden garantizar que con dos años de estancia en el país se puede tener una visión clara de la realidad social que está viviendo. Lo que no deja de llamar la atención es que la reforma constitucional ya no considera una reducción en el tiempo de 2 años para quienes se ven obligados a estar fuera del territorio nacional por hacer un servicio a la República, como lo es el caso del personal del Servicio Exterior Mexicano o de cualquier persona que por un servicio al Estado mexicano se vea obligado a ausentarse del País.

Respecto a la residencia en el país, para el doctor Melgar este requisito es una reminiscencia del siglo pasado, cuando el país estuvo sujeto a los embates de potencias extranjeras, como los intentos de reconquista españoles, la exitosa intervención norteamericana y la intervención francesa.¹³⁴

El requisito de independencia, que establece la Reforma Constitucional, no existía anteriormente y pretende fortalecer la desvinculación de los ministros de la Suprema Corte de posibles relaciones con los otros poderes federales o los estatales, que pudieran generar un conflicto de intereses y restar objetividad e imparcialidad a su función jurisdiccional, al impedir el nombramiento de ministro a quienes se hayan desempeñado como secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe de

¹³⁴ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 80.



Gobierno del Distrito Federal, durante el año anterior a la fecha de su nombramiento.

Por otra parte, esta condición de temporalidad tiende a evitar la constante designación de ministros provenientes de cargos públicos, situación que había sido sumamente socorrida dentro de la política mexicana.

No obstante este avance introducido por la reforma constitucional, no se ha llegado a determinar la total neutralidad política de jueces y magistrados, como lo establece el sistema español, toda vez que éstos no pueden pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos y están imposibilitados para dirigir a las autoridades o funcionarios públicos, felicitaciones o censuras por sus actos.¹³⁵ La legislación federal nacional establece como requisito para la designación de los magistrados electorales, el no haber desempeñado algún cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal, ni haber sido registrado como candidato de algún partido político, durante los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación. La limitante se extiende sin determinación de tiempo alguno, para los casos de haber ocupado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente.¹³⁶ No obstante, para el caso de sindicatos no señala absolutamente nada.

Como ya se comentó, el propio artículo 95 constitucional señala *in fine*, que los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido

¹³⁴ *Ibidem*. pp. 80-81

¹³⁵ *Ley Orgánica del Poder Judicial español*, artículo 385.

¹³⁶ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículos 212 y 213.

por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Lo establecido en el párrafo anterior no es un requisito, en virtud de que el Constituyente Permanente utilizó el término "preferentemente". Lo anterior implica que si de entre los candidatos, ninguno ha servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, puede ser designado ministro cualquiera de ellos, porque no existirá un candidato preferente.

En este sentido es evidente el desatino en la redacción del párrafo porque pareciera —cosa totalmente falsa— que si no hay candidato a "preferir", se podría contratar a alguna persona que haya servido en la impartición de justicia de manera ineficiente, incapaz o corruptamente o se haya distinguido por su deshonestidad e incompetencia en la actividad jurídica.

Fuera de lo anterior, es definitivo que esta definición confirma la vocación del constituyente permanente para, en la medida de lo posible, quienes sean designados, tengan una trayectoria tal que garantice que quien ocupa el cargo de ministro, lo haga con los mejores antecedentes, a pesar de lo desafortunado de la redacción.

Por otra parte, aún cuando no es un requisito estrictamente, si es un impedimento para desempeñar el cargo el hecho de haber sido designado con anterioridad ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que hubieran ejercido el cargo de manera provisional o interina.¹³⁷ En este aspecto, es importante mencionar que el segundo párrafo del Artículo

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94, último párrafo.



Segundo transitorio de la Reforma Constitucional de 1994, establece, a manera de excepción, que a los ministros que concluyan su periodo por virtud de la reforma constitucional de 1994, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101,¹³⁸ reformados por virtud del Decreto de Reformas Constitucionales de 1994.

En uso de este artículo transitorio, los ministros Mariano Azuela Güitrón¹³⁹ y Juan Díaz Romero aún cuando ya habían sido ministros de la Corte, el primero durante el período 1983-1994 y el segundo de 1986 a 1994, fueron designados por el Senado de la República para integrar la Corte a partir de 1995.

3.4.2. FACULTADES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La reforma constitucional de 1994, tuvo como centro de origen, el separar las competencias jurisdiccionales y administrativas que hasta ese momento ejercía la Corte, dejando las primeras a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las segundas al Consejo de la Judicatura Federal, fortaleciendo el papel de la Suprema Corte como órgano de control constitucional.

Lo anterior implicó una total revisión del contenido del texto constitucional y la consecuente adecuación y actualización de, por una

¹³⁸ El párrafo tercero del artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "...Durante dicho plazo (dos años), las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución..." Los cargos a que se refiere la citada fracción VI, son los de secretario de estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.



parte, las competencias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y, por otro, de la terminología empleada en la redacción de dichos artículos constitucionales.

Así, la reforma constitucional de 1994 estableció:

Artículo 103.-

I.- . . .

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104.- . . .

I a III.- . . .

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V y VI.- . . .

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

¹³⁸ Actual presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, designado en sesión del Pleno de la Suprema Corte el 2 de enero de 2003, para un periodo que concluirá el 31 de diciembre de 2006.

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir 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, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Artículo 107.- . . .

I a IV.- . . .

V.- . . .

a) a d) . . .

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI y VII.- . . .

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a).- . . .

b).- . . .

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

. . .

IX y X.- . . .

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

. . .

. . .

XIV y XV.- . . .

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será

inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII y XVIII.- . . .

I...

En primera instancia, se aprovecha pues la reforma constitucional para incluir en algunos preceptos el señalamiento específico del Distrito Federal, como puede observarse en los artículos 104 y 106. Estas reformas que si bien pudieran considerarse sin mayor trascendencia, tienen la importancia de evidenciar el espíritu del legislador, para preparar el gran proyecto de reforma política del Distrito Federal que culminó —por lo menos hasta el momento que se vive actualmente—, con las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996.

Por otra parte, se aprovecha la reforma para ordenar el contenido de los artículos reformados y para precisar y actualizar algunos términos, como es el caso de los artículos 105 y 107.

En el mismo artículo 105, la reforma establece la precisión de las controversias constitucionales que se susciten, cuando anteriormente sólo se hablaba de controversias. Además, en la fracción II de este artículo, se habla específicamente de las acciones de inconstitucionalidad que antes no mencionaba este artículo.

Respecto a la competencia que otorga esta reforma constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales, el texto original del artículo 105 constitucional, no prevenían muchos de los conflictos que pueden suscitarse —y se suscitan—, entre los órganos federales, estatales y municipales. En este sentido, señalaremos que, además de las que ya se encontraban establecidas por el artículo 105 que se reformó, se incluyeron, creando la fracción I, las controversias en las que fueran parte los municipios frente a la Federación, el Distrito Federal, un municipio de otro estado, y su estado u otro diverso, señalando que en estos dos últimos casos es sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Asimismo, en esta fracción se incluyen las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.¹⁴⁰

Asimismo, esta fracción establece de manera importante el principio *erga omnes* al establecer que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por el Estado, o en los casos de controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras o la Comisión Permanente, dos Poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, las resoluciones de

¹⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción I

la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos generales, siempre que hayan sido aprobadas por una mayoría de, cuando menos, ocho votos. En los demás casos, se sigue conservando el principio que ha mantenido siempre el Juicio de Amparo respecto de que las resoluciones de la Corte sólo surten efectos entre las partes.

La iniciativa de reforma constitucional al artículo 105, señala que la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales, será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución, puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federales o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que trascienda la vida nacional.¹⁴¹

No obstante, existe la impresión de que en los ordenamientos constitucionales mexicanos, desde 1824, siempre ha imperado el denominado modelo americano, esto es, el de la desaplicación de las disposiciones generales a casos concretos, un examen atento permite observar que la declaración general, primero por órgano político y luego por la Suprema Corte, se reguló con anterioridad, desde luego con muchas limitaciones, y fue hasta la reforma constitucional de 1994, que se implanto definitivamente.¹⁴²

¹⁴¹ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, en *Normas Fundamentales...*, op. cit., pp. 27-28.

¹⁴² Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "La declaración general de inconstitucionalidad en la interpretación conforme y el Juicio de amparo mexicano", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, CJF*, 2001, n° 8. pp. 89 y ss.

Como ejemplo señalaremos los artículos 164 y 165 de la Constitución Mexicana de 1824 que establecían, el primero que "Sólo en Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución y el Acta Constitutiva", y el segundo "Sólo el Congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva".¹⁴³

La fracción II del artículo 105, también creada por esta reforma constitucional, señala que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercerlas la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por dicho Congreso o en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, para el caso del Senado; los órganos legislativos locales en contra de leyes expedidas por ellos, incluida la Asamblea de Representantes. En estos casos de órganos legislativos, la Constitución establece que para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, se requiere del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes.

Asimismo, esta fracción le confiere el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad al procurador General de la República en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales.

Por último, también se le concede el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos. En el caso de los registrados ante el IFE, en contra de leyes electorales federales o locales y en el caso

¹⁴³ Cfr. José Barragán Barragán, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, 1ª. Reimpresión, México, UNAM, 1987, pp. 11-134.

de los partidos políticos con registro estatal, en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado en el que tienen su registro.

Este artículo hace la previsión de que la única vía legalmente aceptada para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales es la establecida en dicho artículo.¹⁴⁴

Contrario a lo establecido en el juicio de amparo y en las controversias del orden constitucional, en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no se requiere que exista un agravio para que pueda iniciarse la instancia correspondiente.¹⁴⁵ "Se trata entonces, señala la exposición de motivos, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución".¹⁴⁶

Para Hécto Fix Fierro, la reforma constitucional relacionada con las acciones de inconstitucionalidad "Se trata de un cambio encaminado a hacer más dinámica y trascendente la justicia constitucional, como ha ocurrido en Austria, Francia, España y Alemania, donde un número determinado de integrantes de las asambleas legislativas (En Austria, un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, 60 diputados o 60 senadores; en España, 50 diputados o 50 senadores; en Alemania, un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, un décimo de los diputados), que por lo común forman parte de la oposición, tienen el derecho de acudir

¹⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción II.

¹⁴⁵ Vid. Domingo García Belaúnde, "La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLII, núms. 181-182, enero-abril 1992, pp. 61-75.

¹⁴⁶ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, en *Normas Fundamentales...*, op. cit. p. 30.

directamente a los tribunales u otros órganos de control de "la constitucionalidad".¹⁴⁷

El doctor Melgar señala que la nueva política mexicana y su creciente complejidad demandaban un cauce jurídico para resolver las naturales diferencias entre los órganos. Los planteamientos que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del artículo 105 constitucional¹⁴⁸ se han presentado ante la Corte y han ocupado la atención pública del país, indican que la reforma era esperada, la Suprema Corte desempeña un papel de creciente importancia en la solución de conflictos de naturaleza política y con ello se fortalecerá el federalismo, el principio de división de poderes y la democratización del país.¹⁴⁹

La declaración de inconstitucionalidad con efectos generales es el arma más contundente en el arsenal de la justicia constitucional y, por ello, debe ser utilizada con prudencia. Aunque la anulación de una norma aprobada por el legislador es de por sí un asunto ruidoso, el efecto más importante de la declaración es silencioso y preventivo: inducirlo a legislar con mayor cuidado y respeto de los principios constitucionales.

La reforma admite, por primera vez en nuestro ordenamiento constitucional, la posibilidad de que la Suprema Corte anule con efectos generales una norma declarada contraria a la Constitución. Sin embargo, dicha posibilidad está rodeada de diversas condiciones que pudieran significar su inoperancia en mayor o menor medida.

¹⁴⁷ Héctor Fix Fierro, *Reformas y Adiciones a la Constitución Federal en Materia de Administración de Justicia*, op. cit.

¹⁴⁸ Se refiere a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 y reformada el 22 de noviembre de 1996.

¹⁴⁹ Mario Melgar Adalid, op. cit., pp. 82-83.

La más importante limitación es el requisito del número de votos en la Suprema Corte, que es de ocho sobre once. Se trata de una mayoría supercalificada (73%) que podría hacer difícil, eventualmente, la declaración de inconstitucionalidad. "En cuanto a la posibilidad de la declaración general en materia de controversias constitucionales —señala Héctor Fix Fierro—, el nuevo texto del artículo 105 establece que de no lograrse la mayoría de 8 votos, la resolución sólo tendrá efectos entre las partes de la controversia".¹⁵⁰

En esta reforma, cobra especial relevancia lo establecido en la fracción XVI del artículo 106, en virtud de que establece los principios a los que se sujetarán las autoridades responsables, de insistir en la realización del acto reclamado en el caso del otorgamiento del amparo o en el supuesto de no acatar la sentencia emitida por los órganos jurisdiccionales federales.

En este sentido, la reforma establece la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia califique el incumplimiento de la sentencia como inexcusable o excusable. En el primer caso, se separará inmediatamente a la autoridad responsable y se consignará ante el Juez de Distrito. En el caso de que se califique como excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Corte requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo para que ejecute la sentencia.

La misma fracción señala que en caso de que la autoridad responsable no cumpla dentro del plazo concedido por la Corte, será separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito.

Asimismo, se incorpora la modalidad del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, una vez determinado el incumplimiento o repetición,

¹⁵⁰ Héctor Fix Fierro, *Reformas y Adiciones a la Constitución Federal en Materia de Administración de Justicia*, op. cit.

en los casos en los que la naturaleza del acto reclamado lo permita y su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros de forma superior a los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Este cumplimiento sustituto puede ser a petición del quejoso o determinado de oficio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Titular del Ejecutivo ante la Cámara de Senadores señalaba que "Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes: por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado en imponerla. Por otra parte, en ocasiones se evidencia la falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieran sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de Derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales".¹⁵¹

Por último, la misma fracción XVI del artículo 107 constitucional reformado introduce la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendentes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, con el objeto de fortalecer la seguridad jurídica, en los términos que establezca la ley reglamentaria.¹⁵²

¹⁵¹ Exposición de Motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994, en *Normas Fundamentales...*, op. cit. pp. 31 y 32.

¹⁵² Los procedimientos tendentes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada durante el término de trescientos días, incluidos los inhábiles. En estos casos el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre la caducidad y ordenará que la resolución que la declare se notifique a las partes. Sólo los actos y promociones que revelen un interés del recurrente por la prosecución del

3.4.3. RESPONSABILIDADES DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Dentro de la reforma constitucional de 1994, se crea al Consejo de la Judicatura Federal como el órgano encargado del Gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, y tal y como se analizará más adelante, el Consejo se integra por 7 personas a quienes se les denomina consejeros de la Judicatura Federal, mismos que tienen el nivel y rango superior dentro de la estructura jerárquica administrativa del Estado mexicano. En este sentido, el constituyente permanente, al otorgarles este nivel jerárquico, previó también el concederles ciertas condiciones para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones, por una parte, y por la otra, sujetarlos al imperio de la ley, en materia administrativa y política. En tal virtud, se reformaron los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 108.- . . .

. . .

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

procedimiento interrumpen el término de caducidad. Artículo 113 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

...
...
...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...
...
...
...
...

Así, respecto del tema que nos incumbe en este momento, el artículo 110 incluye a los Consejeros de la Judicatura Federal como sujetos de juicio político y el artículo 111, los incluye también como sujetos del proceso de declaración de procedencia.¹⁶³

Por otra parte, la reforma constitucional relativa al artículo 108, incluye como sujetos de responsabilidad por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales, así como por el

¹⁶³ Vid. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 9 a 45, vigente a pesar de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo del 2002, en cuyo artículo Segundo Transitorio establece que se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, del Distrito Federal.

manejo indebido de fondos y recursos federales, a los consejeros de la judicatura de las entidades federativas, en su caso.

Con la reforma al artículo 110 constitucional, se incluye como sujetos de juicio político a los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y a los consejeros de las judicaturas locales, éstos últimos sólo por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan conforme a derecho.

En este mismo sentido, la reforma al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también incluyó a los miembros de los consejos de las judicaturas locales en el proceso de declaración de procedencia, señalando que, en este caso, la declaración será para comunicar a la Legislatura Local correspondiente, para que proceda conforme a sus atribuciones.

3.4.4. ATENCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por último, respecto del tema que nos ocupa, se reformó el segundo párrafo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Artículo 123.- . . .

A.- . . .

B.- . . .

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I a XI.- . . .

XII.- . . .

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

XIII a XIV.- . . .

En la reforma de este artículo el Constituyente Permanente adecua la situación laboral relacionada con los posibles conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial de la Federación a la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En este sentido, el Consejo, como encargado del gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el responsable de la atención de los conflictos que se susciten entre los trabajadores de este Poder, considerando la excepción señalada, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponderá atender los que se susciten entre ella y sus trabajadores.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la atribución de resolver los conflictos de trabajo que se susciten con los trabajadores de la Corte y los demás trabajadores del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.¹⁵⁴

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus

¹⁵⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 10 fracción IX y 81, fracción XXV

servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵⁵

La redacción de este artículo es casi idéntica a la que establecía el párrafo segundo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional antes de la reforma constitucional de 1994, pues sólo agrega "en única instancia". A la fecha no ha sido modificado este artículo, ni alguno relativo al Título Noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refiere precisamente a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, por lo que, debe entenderse que con la reforma al artículo 123 constitucional de 1994, la redacción del mencionado artículo 152 de la Ley Burocrática, debe entenderse en los términos actuales de la fracción XII del apartado B del artículo 123 e incluir al Consejo de la Judicatura Federal como autoridad para resolver los conflictos que se susciten con los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, la ley burocrática ordena la integración, con carácter permanente, de una comisión encargada de sustanciar los expedientes laborales y emitir un dictamen para que, con base en éste, resuelva el Pleno de la Corte.¹⁵⁶ Esta comisión, denominada Comisión Substanciadora, se integra, según el texto de la Ley, con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a la Corte y al sindicato, nombrado por acuerdo de ambos.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 152.

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 153

¹⁵⁷ *Ibid.*, artículo 154

A partir de las reformas constitucionales de 1994, la Comisión Substanciadora se integra ahora por un representante del Sindicato, por uno designado por la Corte¹⁵⁸, por uno designado por el Consejo de la Judicatura Federal¹⁵⁹, y por uno designado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el Sindicato y el Consejo, que funge como presidente de la Comisión.

En la práctica, cuando se someten a la Comisión Substanciadora asuntos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no interviene el representante del Consejo y, al contrario, cuando se tratan asuntos relacionados con un trabajador del Poder Judicial de la Federación que no sea de la Suprema Corte de Justicia, no interviene el representante de esta última.¹⁶⁰

3.4.5. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con las reformas constitucionales de 1994, que trajeron como consecuencia la modificación en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la revaloración de su competencia reduciendo su participación en los aspectos del gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación y reforzando su postura de tribunal constitucional, y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, se hizo necesario expedir una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 11, fracción XII.

¹⁵⁹ *Ibidem*, artículo 81, fracción XVI.

¹⁶⁰ Los conflictos que se suscitan entre los trabajadores del Tribunal Electoral y éste, los sustancia el mismo Tribunal, en términos de lo establecido en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ver *infra*, apartado 5.2.1.1.

La propia exposición de motivos relacionada con la entonces nueva Ley Orgánica estableció: "A efecto de continuar con el proceso de fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho es necesario establecer el marco normativo idóneo que permita realizar plenamente la reforma integral al sistema de justicia. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".¹⁶¹

Esta ley reglamentaria se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo 1995, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y se integró por 10 títulos, 183 artículos y 15 artículos transitorios.¹⁶²

En el título primero de la nueva Ley Orgánica se incorporó al Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial de la Federación.¹⁶³

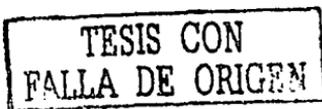
En el título segundo se estableció la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con once ministros. Se precisó el quórum de siete ministros para funcionar y en los casos de discusión y resolución de asuntos referentes a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad se determinó el quórum necesario de ocho ministros, y se le otorgó al ministro presidente voto de calidad en los casos de empate.

Se reglamentó la competencia del Tribunal en Pleno respecto de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el recurso de revisión contra sentencias de amparo directo que pronuncien los tribunales colegiados de circuito cuando decidan u omitan decidir sobre

¹⁶¹ Publicado en el *Diario de Debates* del Senado de la República, el 18 de abril de 1995.

¹⁶² Como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en la que se plasma en nuestra Carta Magna la reforma electoral y se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, agregándosele el Título Undécimo "Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación" y 58 artículos más, para llegar a 241. Adicionalmente se ha reformado en dos ocasiones más, la primera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, en la que se incorporó como requisito para ser juez de distrito o magistrado de circuito el no adquirir otra nacionalidad, y la segunda, publicada en el periódico oficial federal el 12 de mayo de 2002, en la que se incorpora como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal al Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

¹⁶³ Aún cuando en este sentido no se ha modificado la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la reforma constitucional de 1999, excluyó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación.



cuestiones de inconstitucionalidad de leyes, o de tratados o respecto de la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en el caso específico de omisión, si fue planteada la inconstitucionalidad referida en los agravios o en los conceptos de violación.

Se estableció la materia de las sesiones privadas, incluyéndose la de la elección del presidente de la Suprema Corte.

Otórgó al Tribunal Pleno la facultad para remitir a los tribunales colegiados de circuito, para su resolución, los asuntos de la competencia de la Suprema Corte en los que se hubiere integrado jurisprudencia.

Se fijó en cuatro años la duración del periodo del presidente de la Corte, se determinó el funcionamiento de la Suprema Corte en Pleno y dos salas, a las que corresponden las materias civil y penal, y administrativo y laboral, asimismo, se determinó que cada dos años los miembros de la sala elegirán dentro de ellos, al que deba fungir como presidente, el cual no puede ser reelecto.

El título tercero estableció las normas para el funcionamiento de los tribunales de circuito, otorgándoles mayor competencia a los tribunales unitarios de circuito respecto del conocimiento amparo indirecto y de suspensión.

El título cuarto se refirió a los juzgados de distrito, destacando la especialización para conocer de juicios en materia federal y de amparo.

En el título quinto, la ley previó al Jurado Popular.

El título sexto estableció la integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, señalando que funcionará en Pleno y en

comisiones, debiendo existir, cuando menos las de administración, carrera judicial y disciplina.

Asimismo, estableció los órganos auxiliares del Consejo, señalando a la Unidad de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal; al Instituto de la Judicatura; a la Visitaduría Judicial y a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.¹⁶⁴

En el título séptimo se contienen las disposiciones relativas al establecimiento de la carrera judicial, como uno de los mecanismos para asegurar el nombramiento de servidores públicos de calidad y con profesionalismo en los órganos jurisdiccionales a través del Instituto de la Judicatura, encargándolo de la capacitación y de la preparación de los exámenes correspondientes a los concursos de oposición. En el mismo sentido, se establecieron las categorías de la carrera judicial, la forma de ingreso y promoción, y la mecánica de los concursos de oposición.

Se estableció el recurso de revisión administrativa. Sobre este particular es conveniente apuntar que sobre este recurso no se hizo referencia en la iniciativa de ley que presentó el Ejecutivo a la Cámara de Senadores y tampoco apareció en el dictamen correspondiente, pero que se introdujo a última hora, derivado del debate parlamentario y a propuesta de tres senadores. Este recurso es un medio de impugnación que permite a jueces de distrito y magistrados de circuito inconformarse de las resoluciones que el Consejo de la Judicatura Federal emita respecto de sus nombramientos, adscripción y remoción. El recurso se promueve ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para

¹⁶⁴ El 25 de mayo de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Defensoría Pública, creándose el Instituto Federal de Defensoría Pública y derogando, entre otros, los artículos que sobre la Unidad de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal contenía la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el mismo sentido, el 12 de mayo de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Concursos Mercantiles y se modificó la

verificar que hayan sido adoptadas las decisiones del Consejo conforme a las reglas que se establecen en la propia ley.¹⁶⁵

El título octavo reguló el sistema de responsabilidades para los ministros y para los servidores públicos del Poder Judicial Federal, estableciendo el procedimiento para determinar responsabilidades a los servidores del Poder Judicial.

El título noveno, cuyo contenido no fue previsto originalmente en la iniciativa remitida al Senado de la República, se refiere a la facultad de atracción en las controversias ordinarias, estableciéndose con toda precisión el procedimiento para su ejercicio.

El título décimo se refiere a la división territorial de circuitos en la República, señalándose, que tal división corresponde formularla al Consejo de la Judicatura Federal.

En este mismo título se estableció la formalidad de la protesta constitucional de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, ante la Cámara de Senadores o ante el presidente de la República, según el origen

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, creándose el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como otro órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.

¹⁶⁵ Sobre este particular, cabe señalar que por tesis del Pleno de la Corte, la participación del Máximo Tribunal Nacional, rebasa la mera revisión de la forma para revisar también el fondo. Véase REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO EN CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso tanto del procedimiento que se hubiera llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o forma. Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanidad 10 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bombabé. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, marzo de 1996, pp. 468 a 469.



de su designación, y de los Consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación ante el Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo se refiere a la protesta constitucional que deben rendir los magistrados y los jueces de distrito ante el pleno del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁶⁶

Finalmente este título contempló lo relativo a las actuaciones judiciales, a las vacaciones y días inhábiles y licencias, a la jurisprudencia en su forma de compilación y sistematización de tesis, y al personal del Poder Judicial de la Federación.

Los 15 artículos transitorios se refirieron a diversas materias, dentro de los que se encuentran, el trámite que debe seguirse respecto de las asuntos promovidos antes de la fecha de entrada en vigor de la ley; la fecha de entrada en vigor de la ley, la designación de los miembros del Comité Académico del Instituto de la Judicatura; el derecho del haber del retiro para los ministros designados para periodos inferiores de 15 años, la forma de designar a los consejeros representantes del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, cómo se forma la jurisprudencia del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶⁶ Derivado de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación en 1989, la protesta la rinden los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito, además, frente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver *infra* apartado 5.2.2.4.

CAPÍTULO 4.

Capítulo 4.....	127
4. El Consejo de La Judicatura Federal.....	128
4.1. Generalidades.....	128
4.2. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.....	129
4.3. Integración del Consejo de la Judicatura Federal.....	135
4.3.1. Integración del Cuerpo Colegiado.....	136
4.3.1.1. Consejeros de la Judicatura Federal.....	139
4.3.1.2. Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.....	146
4.3.1.3. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.....	151
4.3.1.4. Las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.....	158
4.3.2. Integración del Órgano.....	161
4.3.2.1. Las Secretarías Ejecutivas del Consejo.....	161
4.3.2.2. Los Órganos Auxiliares del Consejo.....	163
4.3.2.2.1. La Unidad de Defensoría del Fuero Federal y el Instituto Federal de Defensoría Pública.....	164
4.3.2.2.2. La Visitaduría Judicial.....	167
4.3.2.2.3. El Instituto de la Judicatura Federal.....	171
4.3.2.2.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	174
4.3.2.2.4.1. Las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.....	176
4.3.2.2.5. El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.....	182
4.3.2.2.6. Consideraciones finales respecto de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.....	186

4. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

4.1. GENERALIDADES

El Consejo de la Judicatura Federal es creado a partir de la reforma constitucional que en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, se dio, a través el Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal es una respuesta al interés de darle mayor fortaleza, dinamismo, autonomía e independencia a los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación. Para tal fin, era necesario concebir al Consejo como una autoridad dentro del Poder Judicial, y así se hizo al señalar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Consejo de la Judicatura Federal sería, junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito —a los cuales, con las reformas constitucionales de 1996, se les uniría el Tribunal Electoral—, uno de los órganos en los cuales se deposita el Poder Judicial de la Federación.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94 derivado de la reforma de 1994. Se hace este señalamiento en virtud de que esta situación se modifica con la reforma constitucional de 1999, en la que se le quita al Consejo de la Judicatura Federal la característica de ser depositario del Poder Judicial de la Federación.

Al Consejo de la Judicatura Federal se le otorgó la responsabilidad del gobierno, la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁶⁸

Para Eduardo Pallares, Judicatura es "El ejercicio de juzgar, el cargo de juez y el tiempo que dura dicho encargo";¹⁶⁹ Juan Palomar de Miguel, en su diccionario señala que "(lat. Judicatura), f. Ejercicio de juzgar. Dignidad o empleo de juez. Tiempo que dura. Cuerpo constituido por los jueces de un país."¹⁷⁰ Por su parte, Fix-Zamudio señala por Judicatura "...debe entenderse el conjunto de los titulares profesionales y permanentes de la función jurisdiccional, aun cuando no reciban expresamente la denominación de jueces, y especialmente referida a su organización y funcionamiento".¹⁷¹

De lo anterior se desprende que Judicatura es el sistema de justicia nacional, y para el caso que nos ocupa, referido a la organización y funcionamiento de los juzgados de distrito y tribunales de circuito del Poder Judicial de la Federación.

4.2. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

La reforma constitucional de 1994 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, confieren al Consejo de la Judicatura Federal atribuciones

¹⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 100 derivado de la reforma de 1994. Se hace este señalamiento porque esta situación cambia con las reformas constitucionales de 1995 y 1999. En la primera, aun cuando no cambia la redacción, se excluye también, al Tribunal Electoral y, en la segunda reforma, este texto pasa del artículo 100 al 94 constitucional, una vez que se le quita al Consejo su carácter de depositario del Poder Judicial de la Federación.

¹⁶⁹ Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, Cuarta Edición, México, Porrúa, 1963, p. 415.

¹⁷⁰ Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*, México, Mayo Ediciones, 1981, p. 754.

¹⁷¹ Héctor Fix-Zamudio, "Judicatura", en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. I-O, México, UNAM, Porrúa, 2001, p. 2183.

de diversa índole, relacionadas con la administración, gobierno, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal provienen de la Constitución, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de las disposiciones del propio Consejo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Consejo la facultad de emitir acuerdos generales para su adecuado funcionamiento; le encomendó la designación, adscripción, remoción de jueces y magistrados; la elaboración de su propio presupuesto, para que, agregado al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integre el del Poder Judicial de la Federación; determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

Una de las atribuciones del Consejo es la de establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento y designar a los consejeros que deban ocuparlas.¹⁷²

Asimismo, está facultado para expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como para expedir todos los acuerdos generales que fueran necesarios para el adecuado desarrollo de las atribuciones que le confiere la Constitución.¹⁷³

También tiene atribuciones para determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, así como el número y en su caso, especialización por materia de los tribunales

¹⁷² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción I

¹⁷³ *Ibidem*, artículo 81, fracción II.

colegiados y unitarios y de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos judiciales ¹⁷⁴

También se encuentran entre sus facultades hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción, y acordar sus renunciaciones y retiros forzosos, suspenderlos a petición de autoridad judicial o cuando resulten involucrados en algún delito, pudiendo formular la denuncia o querrela correspondiente ¹⁷⁵

También el Consejo podrá resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos que se presenten en su contra. ¹⁷⁶

Asimismo, el Consejo deberá, en su caso, aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación y ejercerlo. ¹⁷⁷

En el mismo orden, podrá dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares, nombrar a sus titulares, a propuesta del presidente del Consejo, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos o suspenderlos por causa justificada y en los términos de ley, y formular, en su caso, denuncias o querrelas en su contra, coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares, y nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones. ¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Ibid.*, artículo 81, fracciones IV y VI

¹⁷⁵ *Ibid.*, artículo 81, fracciones VII, VIII, X y XI

¹⁷⁶ *Ibid.*, artículo 81, fracción XII.

¹⁷⁷ *Ibid.*, artículo 81, fracciones XIII y XXX

¹⁷⁸ *Ibid.*, artículo 81, fracciones XIV, XV, XXXI y XXXII.

También el Consejo tiene la facultad de nombrar, a propuesta de su presidente, a los secretarios ejecutivos y conocer sobre sus licencias, remociones y renunciaciones, y conceder licencias en términos de ley.¹⁷⁹

Asimismo, tiene atribuciones para emitir las bases, mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación.¹⁸⁰

En el mismo sentido, el Consejo podrá establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público.¹⁸¹

En otro orden, el Consejo también tiene atribuciones para establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.¹⁸²

También tiene atribuciones para cambiar la residencia de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.¹⁸³

En relación con las ausencias temporales de los titulares de los órganos jurisdiccionales, el Consejo tiene facultad para autorizar a los secretarios de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito para

¹⁷⁹ *Idem.*, artículo 81, fracciones XVI y XXI.

¹⁸⁰ *Ibid.*, artículo 81, fracción XVII.

¹⁸¹ *Ibid.*, artículo 81, fracción XVIII.

¹⁸² *Ibid.*, artículo 81, fracción XIX.

¹⁸³ *Ibid.*, artículo 81, fracción XX.

desempeñar las funciones de magistrados o jueces, según corresponda, y facultarlos para designar secretarios.¹⁸⁴

Asimismo, tiene facultad para autorizar en los términos de ley, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito para que, en caso de ausencia de alguno de sus servidores públicos, nombren un interino.¹⁸⁵

Otra facultad es la de dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos.¹⁸⁶

En materia laboral, el Consejo tiene atribuciones para resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación con sus servidores públicos 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 del propio Poder, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la mencionada Comisión Sustanciadora.¹⁸⁷

En otro apartado, tiene atribuciones para convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones de profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos.¹⁸⁸

¹⁸⁴ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXII.

¹⁸⁵ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXIII.

¹⁸⁶ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXIV.

¹⁸⁷ *Ibid.*, artículo 81, fracciones XXV y XXVI.

¹⁸⁸ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXVII.



También cuenta con atribuciones para apercibir, amonestar e imponer multas de hasta ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal.¹⁸⁹

Asimismo, tiene facultades para formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales.¹⁹⁰

Otras facultades administrativas se refieren a fijar los periodos vacacionales de los magistrados de circuito y jueces de distrito y a administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, y fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación.¹⁹¹

En materia de contraloría, responsabilidades, vigilancia y disciplina el Consejo tiene facultades para investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos del Consejo, de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley y la normatividad aplicable; para 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 facultades que

¹⁸⁹ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXVIII.

¹⁹⁰ *Ibid.*, artículo 81, fracción XXIX

correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y para dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los órganos jurisdiccionales y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁹²

Finalmente, el Consejo tiene facultades para regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los secretarios; para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados,¹⁹³ y designar de entre sus miembros a los consejeros que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

4.3. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al Consejo como un órgano colegiado que podrá funcionar en pleno o en comisiones,¹⁹⁴ esta definición la recoge la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y establece, además un secretariado Ejecutivo¹⁹⁵ y órganos auxiliares¹⁹⁶.

En este sentido y exclusivamente para efectos de presentación, en el presente documento me referiré a la integración del Consejo de la Judicatura Federal cómo cuerpo colegiado, y, por separado, a la integración del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano estructural.

¹⁹¹ *Ibid.*, artículo 81, fracciones XXXIII, XXXIV y XXXV

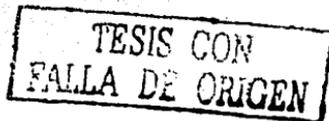
¹⁹² *Ibid.*, artículo 81, fracciones XXXVI, XXXVII y XXXVIII

¹⁹³ *Infra* nota 279.

¹⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 100 y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 89.

¹⁹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 86.

¹⁹⁶ *Ibidem*, artículo 88.



4.3.1. Integración del Cuerpo Colegiado

El Consejo de la Judicatura Federal se integró, en términos de la reforma constitucional de 1994, por siete miembros, de los cuales uno es el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por este solo hecho, lo es también del Consejo; dos designados por el Senado de la República; uno designado por el presidente de la República, y tres provenientes del Poder Judicial de la Federación, correspondiendo de éstos, un magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, uno de Tribunal Unitario de Circuito y un juez de Distrito, designados mediante el procedimiento de insaculación.¹⁹⁷

Llama la atención que la iniciativa de reforma constitucional, aún cuando presentaba originalmente la integración del Consejo con siete consejeros, tenía una composición distinta de como fue aprobada por el Constituyente Permanente. En efecto la iniciativa presentada por el Ejecutivo al Senado de la República proponía que el Consejo de la Judicatura Federal se integrara por dos consejeros nombrados por el Senado, dos provenientes del Poder Judicial de la Federación, de entre los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, mediante elección, dos designados por el presidente de la República y el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidiendo el Consejo.

Sin embargo, el Senado de la República, conservando la integración del Consejo con siete consejeros, consideró pertinente eliminar uno de los designados por el presidente de la República para incrementar el número de consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, repartiendo

entre los tres tipos de órganos jurisdiccionales el origen de cada uno de esos tres consejeros y estableciendo su designación por insaculación en lugar de que fuera por elección.

Mencionaba, pues, que esta modificación llama la atención en virtud del momento en que se verificó, toda vez que, durante los regímenes priístas no era común que el Congreso de la Unión modificara las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo.

El doctor Mario Melgar señala que "Esta integración —se refiere a la propuesta presentada por el presidente de la República al Senado— daba un balance adecuado y conveniente para la colaboración de poderes, en tanto proponía tres miembros provenientes del Poder Judicial, dos designados por el Legislativo y dos por el Ejecutivo".¹⁹⁸

En todo caso, la enmienda constitucional como fue aprobada, tuvo la ventaja de que el Consejo contara con un consejero por cada uno de los tres tipos de órganos jurisdiccionales federales, así como, a la vez, limitar a uno el designado por el presidente de la República, que, recordando la práctica presidencialista que suprimió la reforma, relacionada con la designación de los ministros por parte del Titular del Ejecutivo Federal, fue afortunada.

Para el doctor Mario Melgar Adalid, otra cuestión en la integración del Consejo de la Judicatura Federal, es la relacionada con la naturaleza jurídica del órgano, dado que en su integración participan personas designadas por poderes diversos al Judicial. ¿Cómo se inserta en el

¹⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 100 y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 89.

¹⁹⁸ Mario Melgar Adalid, op. cit., p. 93.

principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General?¹⁹⁹

A este respecto, y dentro de las críticas que se realizaron a la teoría de Montesquieu y de John Locke respecto a la división de los poderes, destaca la que sostienen Ripert, Rousseau, Mirabeu y Dugit, relativa a que el poder es indivisible, que lo que es divisible son los órganos y las funciones. Con base en esto, se erige la teoría de la colaboración de poderes, que consiste en que los propios poderes participen en forma conjunta o sucesiva para llevar a cabo una o más funciones de carácter gubernativo.²⁰⁰

En este sentido, considero que la designación de consejeros por parte del presidente de la República y del Senado, es un acto de colaboración entre poderes, y más teniendo en cuenta que una vez realizada la designación, se rompe en forma real y no sólo por disposición jurídica, el vínculo entre los consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara, entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y éste y entre los tres consejeros designados por insaculación y el tribunal colegiado de circuito, el tribunal unitario de circuito y el juzgado de distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales.

Respecto del procedimiento de insaculación, no pocas fueron las voces que se levantaron en contra de dicho procedimiento, consistente en la elección de los consejeros de manera meramente aleatoria. Dentro de esas críticas destaca la de José Ovalle Fabela²⁰¹ quien estuvo en desacuerdo con el procedimiento de insaculación, pues se trata de funcionarios que deberían

¹⁹⁹ *Ibidem*, op. cit. p. 94

²⁰⁰ Véase a Jorge Carpizo en "Colaboración de Poderes" *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1998, Torno A-C, p. 597.

²⁰¹ José Ovalle Fabela, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1996, P. 299

su nombramiento al azar; a la suerte de haber resultado insaculados, y no al sufragio de los demás magistrados y jueces, como acontece en Italia, ni serían escogidos dentro de ternas elaboradas por los propios tribunales.²⁰²

4.3.1.1. CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL

Como se ha mencionado anteriormente, el Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros, de los cuales uno es el presidente y proviene de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que de los otros seis, tres eran electos mediante el método de insaculación, uno de entre los magistrados unitarios de circuito, otro de entre los magistrados colegiados de circuito y otra más, de entre los jueces de distrito,²⁰³ dos son designados por el Senado de la República y otro por el presidente de la República.²⁰⁴

Para ser consejero de la judicatura federal, la Constitución establece que se deben reunir los mismos requisitos que para ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁰⁵

En este sentido, los requisitos constitucionales son:²⁰⁶

1. Los que identificamos como requisitos de identidad, que se refieren a aquellos que se establecen para asegurar la identificación con la Nación y sus problemas y con la madurez necesaria para desarrollar el cargo:

²⁰² La reforma constitucional de 1999 modificó esta forma de designación de consejeros.

²⁰³ La reforma de 1994 determinaba que estos fueran elegidos por el método de insaculación, situación que, como se comentará más adelante, se modificó por las reformas constitucionales de 1999, para ser designados por el Pleno de la Corte.

²⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 100.

- a. Ser ciudadano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
 - b. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
 - c. haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
2. Los requisitos profesionales y de probidad, que se establecen con el fin de asegurar un conocimiento ideal sobre la función que se va a desempeñar, garantizando, en la medida de lo posible, que esta se desarrolle acorde a los principios de la imparcialidad, justicia y equidad, y son:
- a. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.
 - b. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.²⁰⁷
3. Los que denominamos requisitos de autonomía, que se establecen con el fin de asegurar la desvinculación del consejero con cualquiera de las otras ramas del Poder Público y son:

²⁰⁵ Véase *supra* apartado 1.4 Suprema Corte de Justicia de la Nación, de este trabajo en donde se mencionan los requisitos para ser ministro.

²⁰⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 95.

²⁰⁷ Como ya se comentó, cuando se mencionaron los requisitos establecidos por la Constitución para ser electo ministro, nuestra Carta magna establece en la fracción IV de su artículo 95 que inhabilitará para el cargo si el delito fuese de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.

- a. No haber sido secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador o diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Recordemos que para el caso de los ministros, la Constitución establecía, además, que sus nombramientos deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.²⁰⁸ Esta situación fue modificada en la reforma constitucional de 1999.²⁰⁹

Además de los requisitos establecidos específicamente en la Constitución para ser nombrado consejero, existen otros que se extraen de los textos legales, como son el hecho de que los consejeros no puedan ser nombrados para un nuevo periodo.²¹⁰ Esta disposición, analizada como requisito, implicaría que para ser designado consejero que requiere no haber desempeñado el cargo con anterioridad. Comparando este supuesto jurídico con el que la propia Constitución establece para los ministros de la Corte, en esencia es igual, en virtud de que en el último párrafo del artículo del artículo 94 establece que ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

²⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 95, último párrafo.

²⁰⁹ La reforma constitucional llevada a cabo el 11 de junio de 1999, estableció para todos los consejeros en el tercer párrafo del artículo 100 de la Constitución, además de los requisitos establecidos para ser ministro, el de haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y, agregó para los consejeros designados por la Corte, el tener reconocimiento en el ámbito judicial.

²¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 100.

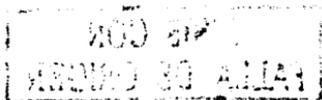
En este sentido, si bien la norma jurídica no señala para los consejeros de la Judicatura Federal la figura del interinato o de la ocupación provisional del cargo, si nos enfrentamos al hecho de cuestionarnos que pasa si el consejero no concluye su período. Al establecer la Constitución que no podrá ser elegido para un nuevo periodo, podría entenderse que es requisito que dicho consejero lo hubiera concluido. En tal caso, si no lo concluyó ¿podría considerarse que el citado consejero se encuentra en la posición de un consejero provisional o interino, aunque exista la definición de que fue electo en condiciones normales?

Este cuestionamiento nace de la situación que vivió el Consejo de la Judicatura Federal derivadas de la reforma constitucional de 1999, que motivó la separación de todos los consejeros de la Judicatura Federal, excepción hecha del presidente, a la entrada en vigor de dicha reforma.

Adicionalmente, la Ley previó para los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, electos, en aquel entonces, mediante el procedimiento de insaculación, que la insaculación se llevara a cabo de entre aquellos jueces de distrito y magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional y que no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.²¹¹

Si bien esta disposición perdió vigencia por lo que respecta al método de elección por insaculación, toda vez que en la actualidad este grupo de consejeros es designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es de señalarse que la Ley Orgánica no ha sido modificada en este aspecto y pudiera entenderse que estos requisitos continúan vigentes, aún cuando, por lo menos el relativo a la falta grave, quede absorbido por el

²¹¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción III



requisito de que los consejeros provenientes del Poder Judicial deben de gozar de reconocimiento en el ámbito judicial.

También existen ciertas restricciones para los consejeros en el desempeño de su encargo, que si bien ya no condicionan su designación, si podrían interferir en su permanencia. De éstas, mencionaremos las más representativas, como lo pueden ser la restricción para aceptar empleo o encargo de la federación, de las entidades federativas, o de particulares, salvo los relacionados con asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, que no sean remunerados.²¹² Esta disposición tiene el propósito fundamental de preservar la independencia de los consejeros, evitando la posible existencia de conflictos de interés. Sobre este particular, el doctor Melgar llama la atención al señalar que la Constitución Política contiene una omisión, pues no se refiere a los municipios como entidades en las que los consejeros no puedan desempeñar cargos remunerados, y que esta omisión deberá subsanarse, pues no debe olvidarse la función del municipio y el papel cada vez más destacado que juega en la vida política y económica.²¹³

Otra restricción impuesta a los consejeros es la que determina que no podrán, dentro de los dos años siguientes a su retiro, actuar como abogados o patronos en procesos ante el Poder Judicial de la Federación.²¹⁴ Esto se entiende derivado de la participación que legalmente tienen los consejeros en la selección y desarrollo de los jueces de distrito y magistrados de circuito, toda vez que a ellos les corresponde la designación, adscripción, ratificación y sanción de los jueces y magistrados federales.

²¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 101

²¹³ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 110.

²¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 101.

La Constitución señala que la infracción a estas dos restricciones se sancionará con la pérdida del cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, con independencia de otras sanciones establecidas en las leyes. Esta sanción se entiende claramente para el primer caso, en el que el consejero se encuentra en sus funciones, pero la que se refiere a la limitación de dos años posteriores a haber dejado el cargo, la prescripción constitucional pierde actualización.²¹⁵

Adicionalmente, la ley enumera los impedimentos para que los consejeros conozcan de un asunto y son asimismo aplicables a los ministros de la Corte, a los titulares de órganos jurisdiccionales federales y a los miembros de los jurados populares.²¹⁶ Estos impedimentos son los que se podrían considerar como clásicos, tales como la existencia de parentesco,²¹⁷ amistad íntima o enemistad, con los interesados o quienes los representan o defienden;²¹⁸ tener el consejero o sus familiares, interés personal en el asunto;²¹⁹ tener interés personal, familiar o de negocios con alguno de los interesados;²²⁰ haber presentado querrela o denuncia en contra de alguno de los interesados o, en caso contrario, haber sido procesado por denuncia o querrela interpuesta por el interesado, o tener algún juicio pendiente, o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de terminación del asunto hasta la fecha en que tome conocimiento, situaciones que se refieren tanto

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículos 146 y 147.

²¹⁷ En estos casos, la ley considera el parentesco en línea recta sin limitación de grado, en el colateral por consanguinidad, hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad, hasta el segundo. Sobre esto particular, la ley no considera el parentesco civil. Como comentario aparte señalaremos que el artículo artículo 294 del Código Civil Federal establece que el parentesco de afinidad es el que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón. Ante esta redacción parecería que el legislador olvidó incluir a los cónyuges dentro de la relación de parentesco por afinidad. Esta situación fue superada en el Código Civil para el Distrito Federal que en una de sus reformas definió, en su artículo 294, que el parentesco de afinidad, es el que se adquiere por matrimonio o concubinato, entre el hombre y la mujer y sus respectivos parientes consanguíneos.

²¹⁸ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 146, fracciones I y II.

²¹⁹ *Ibidem*, fracción III.

²²⁰ *Ibid.*, fracción VIII, XII, XIV, XV.



al consejero como a sus parientes;²²¹ estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante a aquel que le es sometido para su conocimiento;²²² aceptar presentes, servicios o invitaciones de alguno de los interesados;²²³ hacer promesas o amenazar a alguno de los interesados,²²⁴ y ser o haber sido tutor, curador o administrador de alguno de los interesados.²²⁵

Respecto de las atribuciones de los consejeros, además de las que les son propias en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le son otorgadas al Consejo, con consejeros de la Judicatura Federal tienen como facultades y obligaciones el velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros; velar por el orden y la disciplina; integrar alguna de las comisiones permanentes, presidirlas de ser el caso, y la de receso o la de Administración del Tribunal Electoral, cuando lo determine el Pleno; convocar a sesión extraordinaria del Pleno; presentar los proyectos de resolución de procedimientos administrativos de responsabilidad y de ratificación de los servidores públicos y someter a consideración del Pleno el proyecto de resolución por el que se dé cumplimiento a las resoluciones pronunciadas en los recursos de revisión administrativa.²²⁶

²²¹ *Ibid.*, fracciones IV, V y VI

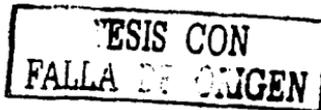
²²² *Ibid.*, fracción VII.

²²³ *Ibid.*, fracciones IX y X.

²²⁴ *Ibid.*, fracción XI.

²²⁵ *Ibid.*, fracción XIII.

²²⁶ Acuerdo general número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 31.



4.3.1.2. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Como ya se mencionó, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, a un mismo tiempo, presidente del Consejo de la Judicatura Federal. En este sentido, el presidente del Consejo se convierte en uno de los siete consejeros que integran el Consejo. La elección del presidente de la Corte se realiza cada cuatro años y tiene la naturaleza de *primus inter pares*, toda vez que es electo por los propios ministros de entre ellos.²²⁷

En el Consejo de la Judicatura, el presidente también tiene la misma naturaleza *primus inter pares*, en virtud de que los consejeros no se encuentran subordinados a él, "si bien podría pensarse que es inevitable la ascendencia jerárquica de quien preside sobre los consejeros provenientes del Poder Judicial, que tienen en la figura del presidente la referencia histórica de la cabeza política del Poder Judicial de la Federación";²²⁸

Asimismo, el hecho de que el presidente del Consejo sea a su vez presidente de la Corte y en ambos representa al Poder Judicial de la Federación, no lo convierte en el presidente del Poder Judicial, y su figura no equivale a la del presidente de la República "Ni el presidente (del Consejo) es una especie de jefe de gobierno o de ministros, ni los vocales son ministros o directores gubernamentales".²²⁹

El presidente del Consejo de la Judicatura Federal, como ya se mencionó, representa al Consejo, preside al Pleno y dirige sus debates; tramita los asuntos correspondientes y turna los expedientes respectivos a sus integrantes, para que formulen los proyectos de resolución; despacha la correspondencia del Consejo; propone al Pleno los nombramientos de los

²²⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 12.

²²⁸ Mario Melgar Adalid, op. cit., p. 97.

secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares y del representante del propio Consejo ante la Comisión Sustanciadora; otorga licencias en los términos de la ley; firma las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo y legaliza la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos establecidos en la ley; vigila el funcionamiento de los órganos auxiliares, e informa al Senado y al presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo, que deban ser cubiertas mediante los respectivos nombramientos.²³⁰

Antes de la reforma constitucional de 1994, y desde 1917, la elección del presidente de la Corte se hacía anualmente y existía la posibilidad de su reelección. Esta situación fue modificada por la reforma de 1994, aumentando el término de la gestión presidencial a cuatro años,²³¹ con lo que se logró una mayor interacción del presidente con los consejeros, toda vez que estos últimos duran en su encargo cinco años, permitiendo apoyar la estabilidad, permanencia y conclusión de los programas de trabajo.

Así mismo, la posibilidad de reelección ya mencionada, que se encontraba unida a la elección anual del presidente de la Corte, fue eliminada, recogiendo la reforma el principio de no reelección del presidente para el periodo inmediato posterior, tal y como existe para los miembros del Congreso de la Unión y de la Asamblea del Distrito Federal.²³² Sin el ánimo de iniciar un debate acerca de los motivos históricos que han llevado al Constituyente a establecer el principio de la no reelección del presidente de la Corte, ésta ha sido considerada como eficaz por algunos tratadistas,²³³ y

²²⁹ Andrés de Oliva Santos, *El Consejo General del Poder Judicial en España*, en *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p.49

²³⁰ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 85.

²³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 97

²³² *Ibidem*, artículos 59 y 122, fracción III, respectivamente.

²³³ Santiago Barajas Montes de Oca, "Comentarios al artículo 97", en "Derechos del pueblo mexicano", México a través de sus constituciones, Tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 61.

en lo personal considero que es atentatoria al ejercicio de la democracia, más, cuando ésta se impone a personas que por la naturaleza de su cargo, deben tener una clara conciencia de los fines que persiguen. Para otros autores la reelección resulta inadecuada partiendo del supuesto de que la designación de los presidentes de tribunales, incluido el del tribunal supremo del país, la hacen o intervienen, el presidente de la República o los gobernadores en turno.²³⁴ El nuevo sistema evita la incertidumbre, al menos en el ámbito federal, pues al no coincidir los términos del Ejecutivo y del presidente de la Corte, se hace más difícil dicha intervención.

La designación del presidente del Consejo, como ya se mencionó, corresponde a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reunidos en Pleno, sin embargo, ellos no están facultados para revocar tal nombramiento. Efectivamente, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen causal alguna para la revocación del presidente de la Corte —lo que, en este supuesto, traería como consecuencia la revocación del cargo de presidente del Consejo—. En este sentido, exclusivamente son aplicables los principios establecidos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;²³⁵ de tal manera que el cargo de presidente sólo podría dejar de ejercerse en el supuesto de que el presidente fuera sancionado, mediante juicio político, en su carácter de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando presentara su renuncia al cargo de presidente de la Corte, al Pleno de esta máxima tribuna.²³⁶

²³⁴ Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, Tomo I, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 435.

²³⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Cuarto, y *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Título Octavo.

²³⁶ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 11, fracción I.

Por otra parte, al ser el presidente del Consejo, a la vez, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede plantearse la problemática de que al mismo tiempo, en un mismo asunto, el presidente deba participar en ambos cuerpos colegiados. Esta situación se presenta en la revisión que la Constitución le encomienda a la Corte, sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces que haga el Consejo para verificar que hayan sido adoptadas conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Esta facultad de la Corte —que no estaba contenida en la iniciativa presidencial y fue agregada por el Senado de la República en el trámite legislativo—, si bien tiene la intención de producir la certidumbre en los actos del Consejo, al poder someterlos a la revisión de la Corte, genera en el presidente la problemática de participar como revisor, sobre un asunto en el que previamente participó en el Consejo.

En teoría, podría resolverse este problema si el presidente se abstiene de participar en aquellos actos dentro del Consejo que pueden llegar a ser sometidos al recurso de revisión ante la Corte, o bien, excusarse de conocer, dentro de la Corte, en la revisión de actos emitidos por el Consejo.

Efectivamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando se tenga impedimento legal —en este caso, existe conflicto de intereses— o cuando no haya asistido a la discusión del asunto de que se trate. Adicionalmente establece que el propio Pleno del Consejo calificará los impedimentos de sus miembros y que si el impedido fuera el presidente, será sustituido por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

más antiguo en el orden de designación.²³⁷Evidentemente, prevención similar contiene la ley para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²³⁸

En todo caso, también podría tenerse en cuenta el ejemplo del recurso de reclamación en el juicio de amparo, cuando el recurso se interpone contra los acuerdos de trámite emitidos por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en donde él participa en la resolución que se dicte, estando facultado hasta para votar en contra de lo que ya había resuelto anteriormente.²³⁹

El señalar la posibilidad de que cuando el presidente del Consejo se abstenga de intervenir en un asunto implica que éste sea sustituido por el ministro de la Corte más antiguo, nos obliga a realizar brevemente algunas consideraciones en torno al régimen de sustituciones. Es evidente que este régimen se encuentra señalado en los capítulos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dedicados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no en los del Consejo. En este sentido, la ley señala que en las ausencias del presidente que no requieren licencia, el presidente del Consejo será sustituido por el ministro que siga en el orden de su designación; si la ausencia fuera mayor a seis meses y se requiere licencia, los ministros nombrarán a ministro para que lo sustituya en ambos órganos, de manera interina; si fuera mayor a ese término los ministros nombrarán un nuevo presidente para que concluya el periodo.²⁴⁰

Por otra parte, es indiscutible la necesidad de que exista un punto de enlace o unión entre el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte

²³⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 76.

²³⁸ *Ibidem*, artículo 7°.

²³⁹ Ley de Amparo, artículo 103

²⁴⁰ Artículo 13

de Justicia de la Nación, y el Constituyente Permanente determinó que éste fuera a través del presidente. Efectivamente, existen actos sustantivos y políticas administrativas que deben ser tratadas coordinadamente o de manera homogénea. En el primer caso, se encuentra la facultad que constitucionalmente se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para nombrar algún juez de distrito o magistrado de circuito con el fin de averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual.²⁴¹ También existen aspectos administrativos que deben ser tratadas coordinadamente, como lo son la integración presupuestal, que debe hacerse anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos²⁴² y las cuestiones relativas a la carrera judicial,²⁴³ además de la conveniencia de tener políticas homogéneas para el caso de sueldos, administración de personal, interacción administrativa en las entidades federativas.

4.3.1.3. EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno y a través de comisiones. El Pleno es el órgano superior del Consejo, se integra por los siete consejeros —aunque bastarán cinco para integrar quórum—, sus resoluciones constarán en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos y notificarse personalmente a las partes interesadas.²⁴⁴

²⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 87, segundo párrafo.

²⁴² *Ibidem*, artículo 100, último párrafo.

²⁴³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 110.

²⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 72 y 74.

“La composición que determinó el Senado —señala el doctor Mario Melgar—, al modificar la iniciativa presidencial y agregar un consejero proveniente del Poder Judicial de la Federación y restar uno al Ejecutivo, lleva el supuesto contrario al sentido de la reforma de tener un Consejo plural. Si éste puede funcionar válidamente con cinco miembros podría darse el supuesto de que cuatro de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación y uno más, designado por el Senado o por el Ejecutivo integrarían el Pleno, quedando la posibilidad de que uno de los consejeros designados por los Poderes Legislativo o Ejecutivo no estuvieran presentes en las decisiones adoptadas en tal ocasión y no habría la pluralidad que la reforma judicial pretendía”.²⁴⁵

Es indiscutible el razonamiento que en este sentido vierte el doctor Melgar, sin embargo, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 76 que las resoluciones del Pleno del Consejo se tomarán por el voto de la mayoría, de tal manera que, aún habiéndose respetado la propuesta del presidente de la República, existiría la posibilidad de que en una sesión del Pleno, estando presentes los dos provenientes del Poder Judicial y el presidente, aún cuando estuvieran presentes uno de los consejeros designados por el Senado y otro de los designados por el presidente de la República, por más pluralidad que pudiera darse, al momento de votar los asuntos, serían mayoría los integrantes del Poder Judicial y, por lo tanto, sus criterios serían los que prevalecerían.

Las sesiones ordinarias del Pleno son privadas y se celebran durante los dos periodos de sesiones que tiene el Consejo al año, iniciándose el primero de ellos, el primer día hábil del mes de enero de cada año, y

²⁴⁵ Mario Melgar, *op.cit.*, pp. 101 y 102.

terminando el último día hábil de la primer quincena del mes de julio; el segundo periodo se inicia el primer día hábil del mes de agosto y concluye el último día hábil de la primer quincena del mes de diciembre.²⁴⁶

La razón por la que las sesiones del Pleno son privadas, según el propio dictamen del Senado de la República, que determinó esta situación, consiste en que el ejercicio de las atribuciones del Consejo requiere evitar que la presencia de terceros influya en sus decisiones, por lo que se consideró conveniente que los consejeros tuvieran la más amplia libertad de comunicación, análisis y discusión de los temas sobre los cuales tenían que decidir.

Asimismo, el Pleno podrá realizar sesiones extraordinarias, a solicitud de cualquiera de los consejeros.²⁴⁷

Aunque la ley no hace referencia específica respecto de si las sesiones extraordinarias serán públicas o privadas, atendiendo al común de la normatividad existente para el caso de las sesiones extraordinarias, que implica que se celebran para atender casos urgentes que no permiten la postergación del conocimiento del asunto hasta la fecha de la siguiente sesión ordinaria, entenderíamos que dichas sesiones extraordinarias también son privadas.

No obstante lo anterior, por medio de acuerdos generales, el propio pleno del Consejo ha establecido, que serán sesiones extraordinarias públicas, sin necesidad de que su convocatoria sea solicitada por alguno de sus integrantes: la primera y última sesión del presidente en turno, la primera y última sesión a la que acudan los Consejeros designados por el Senado o por el presidente de la República, la sesión en la que toman

²⁴⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 70 y 75.

protesta los Consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación y la última cuando concluyen su encargo, las sesiones de toma de protesta de jueces de Distrito, magistrados de Circuito, Secretarios Ejecutivos, titulares de los órganos y visitadores judiciales, las que cuenten con la presencia de algún visitante distinguido, y aquellas que el Pleno considere deban tener tal carácter.²⁴⁸

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal se deben tomar por mayoría de votos de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos²⁴⁹ cuando se trate del establecimiento de comisiones; de la expedición de reglamentos interiores y acuerdos generales; del nombramiento, ratificación, adscripción, suspensión, renuncia o remoción de jueces de Distrito y magistrados de Circuito; de la resolución de quejas administrativas; del nombramiento, renuncia, licencias o remoción de titulares de órganos auxiliares y secretarios ejecutivos; del establecimiento de normatividad y criterios para la modernización del Consejo; de la resolución de conflictos laborales y la designación del representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Substanciadora, y cuando se trate de la investigación y determinación de responsabilidades administrativas.²⁵⁰

El señalamiento de mayoría calificada establecida en la Ley, se entiende por la importancia que en la vida del Consejo, tiene la toma de esas decisiones. En este sentido, es importante mencionar que estos

²⁴⁷ *Ibidem*, artículo 75, segundo párrafo.

²⁴⁸ Acuerdo general número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 7°.

²⁴⁹ Tratándose de quórum de votación, la doctrina reconoce 3 tipos para la toma de decisiones de los órganos colegiados: la mayoría absoluta, la mayoría relativa y la mayoría calificada. La primera consiste en que existiendo dos propuestas, se toma la que obtiene más de la mitad del total de los votos emitidos. La mayoría relativa consiste en que se toma la propuesta que obtiene la mayoría de votos, sin importar que estos no superen más de la mitad de los votos emitidos. La mayoría calificada es la que especifica el número de votos que se deben emitir a favor de una propuesta para que esta se tome.

²⁵⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 76

asuntos, casi en su totalidad, coinciden con aquellos que la propia ley determina como funciones indelegables del Consejo.²⁵¹

Los consejeros no pueden abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal para ello o bien no hubieran estado presentes en la discusión. En caso de empate, el presidente tiene voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley.²⁵²

Las resoluciones deben constar en acta que debe firmarse por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal y por el secretario ejecutivo de Pleno y Carrera Judicial,²⁵³ y notificarse personalmente a los interesados. El Consejo de la Judicatura Federal puede determinar, cuando sus decisiones, contenidas en reglamentos, acuerdos o resoluciones, sean de interés general, para que se publiquen en el *Diario Oficial* de la Federación.²⁵⁴

Como ya se mencionó, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tiene dos periodos ordinarios de sesiones al año, y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.²⁵⁵

El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.²⁵⁶

En este sentido, además de lo anteriormente señalado respecto de las atribuciones que requieren de una mayoría calificada para ejercerse, el

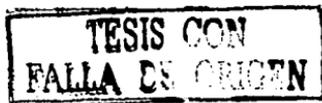
²⁵¹ *Ibidem*, artículos 81 y 82.

²⁵² *Idem*.

²⁵³ *Ibid.*, artículo 72, *in fine*.

²⁵⁴ No obstante que la ley le otorga al Pleno la atribución de decidir cuando sus resoluciones son de interés general, existen algunas que, por su propia naturaleza jurídica y para que puedan surtir efectos legales, deben ser publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación, como es el caso de las resoluciones de creación, instalación o cambio de domicilio de los órganos jurisdiccionales, cuyo conocimiento público es fundamental para el adecuado desarrollo de sus actividades.

²⁵⁵ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 73.



Pleno, de manera indelegable,²⁵⁷ está facultado para expedir reglamentos interiores en materia administrativa, carrera judicial, escalafón y régimen disciplinario, así como los acuerdos generales que se requieran para su funcionamiento, incluidos los relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, contratación de servicios y realización de obras;²⁵⁸ fijar las bases para convocar y realizar el procedimiento de insaculación para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial;²⁵⁹ determinar el número y límite de los circuitos judiciales, el número y especialización, de ser el caso, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito y, en este último caso, los límites territoriales;²⁶⁰ acordar el retiro forzoso de jueces de distrito y magistrados de circuito;²⁶¹ suspender a jueces de distrito y magistrados de circuito a solicitud de autoridad penal judicial;²⁶² aprobar el proyecto de presupuesto anual del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;²⁶³ dictar bases generales para la organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;²⁶⁴ establecer disposiciones para el ingreso, capacitación, estímulo, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito;²⁶⁵ cambiar la residencia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito;²⁶⁶ y conceder licencias.²⁶⁷

²⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 100.

²⁵⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 82.

²⁵⁸ *Ibidem*, artículo 81, fracciones II y XVII.

²⁵⁹ *Ibid.*, fracción III. En este sentido, las modificaciones constitucionales de 1999 suprimieron el proceso de insaculación para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial.

²⁶⁰ *Ibid.*, fracciones IV, V y VI.

²⁶¹ *Ibid.*, fracción IX.

²⁶² *Ibid.*, fracción X.

²⁶³ *Ibid.*, fracción XIII.

²⁶⁴ *Ibid.*, fracción XIV.

²⁶⁵ *Ibid.*, fracción XIX.

²⁶⁶ *Ibid.*, fracción XX.

²⁶⁷ *Ibid.*, fracción XXI.

De las atribuciones que le corresponden al Consejo de la Judicatura Federal, que pueden ser delegadas a las comisiones, mediante acuerdos generales, se encuentran las relativas a autorizar a secretarios de tribunal de circuito o juzgado de distrito para que desempeñen las funciones de su titular, y autorizar a éstos para que nombren a un interino en caso de ausencia de alguno de los servidores públicos adscritos a su órgano jurisdiccional;²⁶⁸ regular el turno de los asuntos; resolver los conflictos de trabajo y designar al representante del Poder Judicial ante la Comisión Substanciadora;²⁶⁹ convocar a congresos nacionales o regionales a los titulares de los órganos jurisdiccionales, a asociaciones de profesionales e instituciones de educación superior;²⁷⁰ apercibir, amonestar y multar a quienes faltan el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial;²⁷¹ integrar las listas de las personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial;²⁷² ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;²⁷³ coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo y nombrar a sus servidores públicos;²⁷⁴ fijar los periodos vacacionales de los titulares de los órganos jurisdiccionales;²⁷⁵ administrar los bienes del Poder Judicial;²⁷⁶ fijar las bases de la política informática del Poder Judicial;²⁷⁷ investigar y determinar las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos del Poder

²⁶⁸ *Ibid.*, fracciones XXII y XXIII

²⁶⁹ *Ibid.*, fracciones XXV y XXVI. En este caso, es importante recordar que la Ley establece en su artículo 76, que estas son atribuciones para las que se requiere el voto de 5 miembros del Consejo, por lo que, a pesar de que el artículo 82 las considera delegables, creo que operativamente no son delegables, en virtud de que, considerando que las comisiones se integran por tres consejeros, el supuesto de mayoría calificada ya no podría adoptarse.

²⁷⁰ *Ibid.*, fracción XXVII.

²⁷¹ *Ibid.*, XXVIII

²⁷² *Ibid.*, fracción XXIX.

²⁷³ *Ibid.*, fracción XXX.

²⁷⁴ *Ibid.*, fracción XXXI y XXXII.

²⁷⁵ *Ibid.*, fracción XXXIII.

²⁷⁶ *Ibid.*, fracción XXXIV.

²⁷⁷ *Ibid.*, fracción XXXV.

Judicial;²⁷⁸ realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación;²⁷⁹ dictar medidas para la disciplina y el buen servicio de las oficinas de los órganos jurisdiccionales y auxiliares;²⁸⁰ regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los secretarios y empleados del Consejo;²⁸¹ dictar las disposiciones para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados;²⁸² y designar a los consejeros que deban integrar la comisión de administración del Tribunal Electoral.²⁸³

4.3.1.4. LAS COMISIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El cuarto párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Consejo de la Judicatura Federal, funcionará en Pleno y en Comisiones, situación corroborada por la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 69. El Consejo, por medio del Pleno, está facultado para establecer las comisiones que considere necesarias,²⁸⁴ sin embargo, por disposición legal, contará en todo caso con las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.²⁸⁵

Adicionalmente, haciendo uso de la facultad que la ley le otorga para crear comisiones de carácter permanente, el Pleno del Consejo determinó la

²⁷⁸ *Ibid.*, fracción XXXVI.

²⁷⁹ *Ibid.*, fracción XXXVII.

²⁸⁰ *Ibid.*, fracción XXXVIII.

²⁸¹ *Ibid.*, fracción XXXIX.

²⁸² *Ibid.*, fracción XL. Con la expedición de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1999, se creó el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, correspondiéndole, entonces, a las autoridades judiciales federales, únicamente resolver lo relativo a la procedencia del aseguramiento, su ejecución, el decomiso o la devolución de los bienes, sin intervenir ya en su administración.

²⁸³ *Ibid.*, fracción XLI.

²⁸⁴ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 81, fracción I.

creación de la Comisión de Vigilancia,²⁸⁵ y de la denominada, Comisiones Unidas, que se integra y funciona de manera particular.²⁸⁷

Para funcionar, cada comisión se integra por tres consejeros, y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que éstas se integrarán con uno consejero de entre los provenientes del poder judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

Sobre este particular, la redacción del texto de la ley permitiría presumir que en cada comisión se participa uno de los consejeros provenientes del Poder Judicial, otro de los designados por el Senado, que son dos y el designado por el presidente de la República. Esta situación resulta claramente difícil de cumplir, toda vez que es sumamente gravoso para el consejero designado por el Ejecutivo Federal que, siendo sólo uno, tenga que participar en todas las comisiones específicas, además de su obligada participación en comisiones unidas y el Pleno.

Cada comisión cuenta con un presidente designado por el consenso de sus integrantes y durará en este encargo el tiempo que determinen los propios consejeros y sus decisiones se toman por mayoría de votos, no pudiendo los consejeros abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal para ello. La calificación de la excusa será analizada por la propia comisión.²⁸⁸

²⁸⁵ *Ibidem*, artículo 77.

²⁸⁶ Esta comisión se creó por medio del Acuerdo General número 12/1995, que constituyó la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal; fue eliminada mediante el Acuerdo General 13/1998, que abrogó 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; por último, se creó nuevamente mediante el Acuerdo General 26/1999. Por el que se crea la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva Correspondiente. Los tres acuerdos fueron publicados en el *Diario Oficial* de la Federación en fechas 9 de noviembre de 1995, 21 de abril de 1998 y 17 de septiembre de 1999, respectivamente.

²⁸⁷ *Acuerdo General 4/96, que establece el funcionamiento de Comisiones Unidas*, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de febrero de 1996.

²⁸⁸ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículos 78 y 79.



Respecto del órgano colegiado denominado Comisiones Unidas, se creó con el objeto de disponer de una instancia previa al Pleno, que permita el trabajo colegiado, la coordinación del trabajo de las distintas comisiones y la presentación de los asuntos cuya decisión rebasa las facultades de cada comisión permanente.

En este sentido, en términos de sus reglas de funcionamiento, las propuestas de acuerdo y proyectos formulados por las comisiones, que deban someterse al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, serán conocidas previamente en sesión de comisiones unidas, para su valoración y análisis técnico. El carácter de sus sesiones será deliberativo y propositivo, por lo que la resolución de los asuntos no se someterá a votación, limitándose a acordar los términos en que serán presentados al Pleno para su resolución.

En comisiones unidas se puede acordar, respecto de las propuestas que presenten, lo siguiente:

- Que se requieren mayores elementos de juicio, en cuyo caso se pedirá a la comisión ponente, al grupo de consejeros o consejero, que presenten proyectos en lo particular, donde aporten dichos elementos;
- La formulación de las adecuaciones que se estimen pertinentes, si los integrantes de la comisión que los formuló manifiestan su conformidad con las mismas, o
- La presentación al Pleno en los términos en que se presentó, si no se logró consenso para incorporar nuevos elementos o si su contenido es suficiente para la presentación.

Adicionalmente, se señala que los proyectos de reglamentos, acuerdos reglamentarios, acuerdos generales o cualquier resolución que la sesión de comisiones unidas decida elevar al Pleno y conste por escrito, requerirá para su análisis, salvo acuerdo en contra del Pleno, de cuando menos, siete días hábiles.

Por otra parte, el Pleno de manera regular designa una comisión integrada por tres consejeros, para que atiendan los asuntos urgentes que se presenten durante sus periodos de receso.²⁸⁹

4.3.2. Integración del Órgano

El Consejo de la Judicatura Federal, como órgano y sólo para efectos del presente trabajo, cuenta con el apoyo de un Secretariado Técnico y de órganos auxiliares, para cumplir con el encargo del gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.3.2.1. LAS SECRETARÍAS EJECUTIVAS DEL CONSEJO

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se determina, en la composición del Consejo de la Judicatura Federal, la creación del secretariado ejecutivo como figura administrativa.²⁹⁰ El secretariado ejecutivo se conforma con instancias administrativas encargadas de ejecutar y dar seguimiento a las resoluciones del Pleno y de las comisiones y

²⁸⁹ La más reciente fue la integrada por acuerdo 51/2002, relativo a la designación de consejeros que integrarán la comisión debe proveer los trámites y resolver los asuntos de notoria urgencia que se presenten durante el receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de noviembre de 2002.



cuentan con las unidades administrativas y servidores públicos que el Pleno determina.

En un tenor similar a la creación de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, que algunas se encuentran establecidas en la ley, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que el secretariado ejecutivo estaría integrado, cuando menos, por los secretarios ejecutivos de Pleno y Carrera Judicial; Administración y Disciplina, creando el Pleno, con posterioridad, las secretarías ejecutivas de creación de nuevos órganos, de adscripción y de vigilancia, a fin de que cada comisión tuviera su respectiva secretaría ejecutiva encargada del cumplimiento de sus decisiones.

En la actualidad, el secretariado ejecutivo se integra por 6 secretarías ejecutivas que son las de Pleno; Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos; Administración; Finanzas; Disciplina, y Vigilancia, Información y Evaluación, que si bien ya no responden directamente a la existencia de su respectiva comisión, su función continúa estrechamente relacionada con ellas y responden a la labor ejecutiva de las decisiones del Pleno y de cada una de ellas.²⁹¹

Para ser secretario ejecutivo se requiere, en el caso de los de Pleno y Carrera Judicial y de Disciplina, tener título profesional de licenciado en derecho, expedido legalmente, experiencia mínima de cinco años y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Para el secretario ejecutivo de Administración y demás

²⁹⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 86.

²⁹¹ Vid., Acuerdo 5/2000, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretario Ejecutivo, con las direcciones generales que les corresponden, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2000.



secretarios, se exigen los mismos requisitos, señalando que el título profesional deberá ser de una carrera afín a sus funciones.²⁹²

4.3.2.2. LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL CONSEJO

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que el Consejo de la Judicatura Federal debe contar con órganos auxiliares de carácter administrativo en apoyo a su tarea, sujetos a determinados controles por parte del Consejo, aún cuando dotados de autonomía técnica para realizar las funciones que la ley les confiere. Resulta explicable que así se hubiera previsto, en cuanto a ciertas funciones requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propia de los órganos colegiados y de un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos. Los órganos auxiliares que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.²⁹³

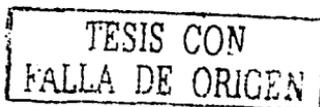
Con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública,²⁹⁴ los demás titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que debe desempeñar, experiencia profesional mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado con sanción privativa de la libertad mayor de un año.²⁹⁵

²⁹² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 86.

²⁹³ Ver, *supra*, nota al apartado 3.4.5.

²⁹⁴ Ver *infra*, apartado 4.3.2.2.1.

²⁹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 88, segundo párrafo.



4.3.2.2.1. LA UNIDAD DE DEFENSORÍA DEL FUERO FEDERAL Y EL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Para garantizar que la justicia sea equitativa, se debe asegurar que cualquier persona tendrá acceso a los servicios de impartición de justicia en igualdad de circunstancias. Es por ello que dentro del sistema democrático mexicano, tanto a nivel federal como en el ámbito de las entidades integrantes de la federación, se han establecido servicios de asesoría jurídica gratuita en materia penal. Esto asegura a cualquier persona acusada de la comisión de un ilícito penal, que la carencia de recursos económicos no será motivo por el que se encuentre en una situación de desprotección o indefensión frente al Estado.

El servicio público de la defensa jurídica gratuita proporcionada por el Estado en el nivel federal, fue regulado por la Ley de la Defensoría de Oficio Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de febrero de 1922 y por el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal del 25 de septiembre de ese mismo año, aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde entonces, este servicio, se realiza a través del Poder Judicial de la Federación.

Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, por las reformas constitucionales de 1994, se incorpora la Unidad de Defensoría del Fuero Federal como órgano auxiliar del Consejo y sigue determinándose su pertenencia al Poder Judicial de la Federación. Situación que es regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por decreto de 28 de mayo de 1998, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley Federal de Defensoría Pública, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal,

a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil, y se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación, dotado de independencia técnica y operativa,²⁹⁶ pero sigue señalándose como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Con posterioridad, el 26 de noviembre de 1998, se publicaron también en el *Diario Oficial* de la Federación, las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto.

En su organización, el Instituto Federal de Defensoría Pública cuenta con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto.²⁹⁷

La Junta Directiva es presidida por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, y se integra, además, por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente, durante en su encargo tres años y pudiendo ser reelectos por una sola ocasión.²⁹⁸

Dentro de las facultades de La Junta Directiva se encuentran las de fijar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública y con el Instituto, con especial énfasis en elevar el nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos y mejorar constantemente el servicio que prestan.²⁹⁹

²⁹⁶ Ley Federal de Defensoría Pública, artículo 3°.

²⁹⁷ *Ibidem*, artículo 23

²⁹⁸ *Ibid.*, artículo 27.

²⁹⁹ *Ibid.*, artículo 29.

Por su parte, el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública es nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente, dura tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto, y deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, abogado, mayor de 30 años, no haber adquirido otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener tres años de experiencia en el ejercicio de la profesión, y gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año, señalando, al igual que para la designación de los demás miembros importantes del Poder Judicial de la Federación, que si el delito que se le impute es como el de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la buena fama de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que haya sido la penalidad impuesta.³⁰⁰

Las atribuciones del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública son las relacionadas con la organización, dirección, evaluación y control de los servicios de defensoría pública que presta el Instituto.³⁰¹

El Instituto Federal de Defensoría Pública cuenta con cuatro unidades, que son la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal; la Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio; la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, y la Unidad de Apoyo Operativo. Adicionalmente cuenta con delegaciones en el las entidades federativas.³⁰²

³⁰⁰ *Ibid.*, artículos 30 y 31.

³⁰¹ *Ibid.*, artículo 32.

³⁰² *Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública*, artículo 2°.

El servicio que presta este Instituto es de defensoría pública gratuita a las personas que no poseen los recursos necesarios para contratar un defensor y participa desde la integración de la averiguación previa hasta la ejecución de la pena.³⁰³ Asimismo, presta el servicio de asesoría gratuita a las personas que no poseen recursos para pagar un abogado, en asuntos de orden no penal, excepción hecha de aquellas que la ley concede a otra institución.³⁰⁴

4.3.2.2. LA VISITADURÍA JUDICIAL

Señala el doctor Mario Melgar que "La doctrina conoce las inspecciones a los jueces y magistrados como 'inspección jerárquica'. Consiste en la facultad de las autoridades, investidas de las atribuciones inherentes, de vigilar las actividades de los administradores de justicia y dictar medidas correctivas tendentes a corregir las deficiencias detectadas. La inspección tiene una dificultad inicial por simple hecho de practicarla, consiste en la posible vulneración de la independencia judicial. Aparte de la credibilidad y eficacia de los métodos de selección y designación de juzgadores, ningún sistema es tan perfecto como para garantizar que las inspecciones sean superfluas o innecesarias. Existe un principio de la democracia, en que cualquier atribución de poder conferida a un servidor o funcionario público debe ser vigilada por el poder que lo confiere, concretamente, el pueblo. Sin embargo, más allá de la declaración política, se requiere un control sobre las actuaciones de jueces y magistrados para garantizar la prestación del servicio tal como lo exige la sociedad y lo

³⁰³ Ley Federal de Defensoría Pública, artículo 4, fracción I

³⁰⁴ *Ibidem*, artículo 4, fracción II.

previenen las leyes. En fin, se trata de proteger a los ciudadanos que acuden a los juzgados y tribunales".³⁰⁵

Efectivamente, coincidimos en que la función de la Visitaduría Judicial, cómo órgano e instancia supervisora y reguladora de la función judicial se enfrenta a la problemática de, por una parte, cumplir con la función de garantizar a la sociedad, en la medida de lo posible, que quienes son los encargados de la impartición de la justicia adecuen su comportamiento a derecho y, por otra, evitar que esta acción de supervisión no afecte la autonomía garantizada constitucionalmente para la actuación en conciencia y conforme a la ley de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

Hasta antes de las reformas de 1994, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que entre los ministros de la Suprema Corte se distribuiría la vigilancia y supervisión de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, para que los visitaran periódicamente, vigilaran su conducta y recibieran las quejas en contra de ellos. Esta facultad de los ministros se encontraba en la lógica de la jerarquía judicial. Si los superiores revisan las determinaciones jurisdiccionales, resulta congruente que también puedan hacerlo respecto del funcionamiento administrativo y de la conducta de los titulares de los órganos.

Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 otorgó al Consejo de la Judicatura Federal la facultad de revisar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y restó a los ministros las atribuciones para visitar periódicamente juzgados y magistrados. La encomienda de esta tarea al Consejo de la Judicatura Federal es acorde con su facultad de vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, por lo que la ley orgánica

³⁰⁵ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, p.198.

respectiva consideró necesaria la creación de un órgano auxiliar del Consejo encargado de ello que es la Visitaduría Judicial.

Siendo así, la Visitaduría Judicial se convierte en otro de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal y es 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 tales órganos jurisdiccionales.³⁰⁶

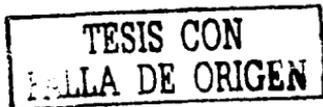
Las visitas son realizadas por visitadores, quienes son representantes del Consejo de la Judicatura Federal y para desempeñar el cargo deben ser abogados con un mínimo de 10 años de experiencia en la profesión, mayores de 35 años, gozar de buena reputación, no tener condena por delito que se sancione con pena privativa de la libertad mayor a un año. Los visitadores son designados por el Consejo de la Judicatura Federal mediante concurso de oposición.³⁰⁷

Se deben realizar dos vistas al año a cada uno de los órganos jurisdiccionales federales, imponiéndose la limitante de que ningún visitador podrá visitar los mismo órganos por más de dos años. Cuando una visita ordinaria haya de realizarse, los titulares o presidentes de los órganos jurisdiccionales deberán hacer pública esta circunstancia para que las personas interesadas puedan acudir a la visita y presentar sus quejas o denuncias. Para esto el visitador deberá avisar, con toda oportunidad, de la realización de la visita al titular del órgano a inspeccionar.³⁰⁸

³⁰⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 98.

³⁰⁷ *Ibidem*, artículo 99.

³⁰⁸ *Ibid.*, artículo 100.



Existen tres tipos de visitas, a saber: visitas ordinarias, visitas extraordinarias, y visitas ordinarias para ratificación.³⁰⁹ Las ordinarias se realizan dos veces por año, pudiendo realizarse una de manera física, y la otra a través de informe circunstanciado. Los dos tipos de inspecciones se deberán llevar a cabo en el transcurso del año en forma alternada y cubrirán períodos no mayores a seis meses. Las visitas extraordinarias se realizan sin previo aviso y cuando se tiene conocimiento de una probable situación irregular o fuera de orden, y la visita de inspección ordinaria para ratificación se realiza para tener un antecedente directo del actuar del titular del órgano jurisdiccional que pretende alcanzar su ratificación.

Los visitadores están sujetos a su vez a una evaluación que debe establecer el Consejo de la Judicatura Federal a través de acuerdos generales, para conocer su desempeño y honorabilidad.

Los visitadores deben inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, así en las visitas de inspección deberán revisar la plantilla del personal del órgano jurisdiccional y su asistencia; que los valores, los instrumentos u objetos del delito estén debidamente resguardados; que los libros de gobierno estén en orden; harán constar el número de expedientes que hayan ingresado, verificando que se atiendan conforme a la ley, y que las diligencias se realizan adecuadamente en forma y tiempo, y verificarán que los procesados que gozan de libertad causal cumplan con las obligaciones que impone la ley.³¹⁰

³⁰⁹ Vid., acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, 26/1997, por el que se dictan reglas generales respecto a la práctica de las visitas de inspección ordinarias, extraordinarias o especiales, para ratificación o cambios de adscripción, el 4/1998, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 15 de diciembre de 1998, y el 5/1999, por el que se establecen las características y formas en las que se podrán realizar las visitas ordinarias, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de noviembre de 1999.

³¹⁰ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 101.

De lo anterior, la inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencias o correctivos sobre el modo en que se ejerce la función jurisdiccional propiamente dicha. El visitador no tienen facultades para censurar o aprobar el modo en que jueces y magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia.

4.3.2.2.3. EL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL

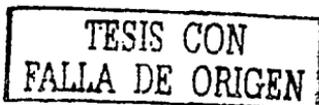
El Instituto de la Judicatura Federal es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.³¹¹

La idea de la preparación y actualización técnica y académica de los funcionarios integrantes de los órganos jurisdiccionales se positiviza con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1977, que es cuando se crea el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la reforma constitucional de 1994, se crea el Instituto de la Judicatura Federal, y se habla por primera vez constitucionalmente de la carrera judicial al señalar que la Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.³¹²

³¹¹ *Ibidem*, artículo 92.

³¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 100, párrafo sexto.



La carrera judicial también tuvo sus antecedentes de manera informal, aunque real, en las reformas a la Ley Orgánica de 1977, pues esta establecía la exigencia de que las vacantes de jueces de distrito deberían ser cubiertas mediante examen de oposición.

La reforma constitucional de 1994 implantó la carrera judicial, y la Ley Orgánica respectiva la incorporó para todos los niveles y se basó en concursos de aptitud para determinadas categorías y de oposición para otras. excepción hecha de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, la carrera comprende las demás categorías: magistrado de circuito, juez de distrito, secretario y subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, secretario de estudio y cuenta de ministro de la Suprema Corte, secretario y subsecretario de acuerdo de salas, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, y actuario del Poder Judicial de la Federación.³¹³

El ingreso y promoción de las dos categorías más altas, está sujeto a concursos de oposición en dos modalidades: el concurso interno y el concurso libre.³¹⁴ Como su nombre lo indica, el primero se orienta a la selección de los mejores magistrados y jueces. Únicamente pueden participar en el mismo los jueces de distrito que aspiran a ser magistrados, los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de tribunales de circuito y los de juzgados de circuito. El segundo, el concurso libre, propició una apertura y pluralidad al interior del Poder Judicial Federal, en tanto permite que abogados del foro o de la

³¹³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 110.

³¹⁴ En la práctica, se ha dado una tercera forma de designación de jueces, principalmente, fundamentada en lo que se ha denominado "concurso de méritos", y consiste en la designación de jueces de entre una lista de secretarios de estudio y cuenta y secretarios de tribunal, en funciones, para que, llenando los requisitos y por medio de una valoración del desempeño, antigüedad, estudios y necesidades del servicio, se nombra a los jueces respectivos. Véase como ejemplo el Acuerdo General número 7/1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para convocar a concurso de méritos, para ocupar las plazas vacantes de jueces de distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1995.

academia se incorporen a las tareas jurisdiccionales. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consigna que el Consejo de la Judicatura establecerá el porcentaje de plazas que se abrirán por concurso de oposición libres, y el porcentaje en relación con las plazas que se ocuparán por medio de los concursos internos.³¹⁵

Para acceder a las categorías restantes es indispensable acreditar de un examen de aptitud. El Instituto de la Judicatura Federal, tiene a su cargo la celebración y organización de los exámenes de aptitud, a partir de las bases que determine el Consejo de la Judicatura Federal.³¹⁶

El Instituto de la Judicatura Federal cuenta con un Comité Académico, presidido por el director del Instituto y que está integrado por ocho miembros designados por el Consejo de la Judicatura Federal, que desempeñan su cargo por un período que no sea menor a dos ni mayor de cuatro años. Los integrantes del Comité Técnico son designados de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica.³¹⁷

El Comité Técnico del Instituto de la Judicatura Federal tiene como función determinar los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición de la Carrera Judicial.³¹⁸

Los programas que imparte el Instituto tienen como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a él, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello los programas y

³¹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 112 y 113

³¹⁶ *Ibid.*, artículo 115.

³¹⁷ *Ibid.*, artículo 93.

³¹⁸ *Ibid.*, artículo 94.

cursos tienden a desarrollar, principalmente, el conocimiento práctico; a perfeccionar las habilidades técnicas; a reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos jurídicos, doctrinales y jurisprudenciales y a proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación.³¹⁹

4.3.2.2.4. LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La idea del control administrativo se renueva en México a raíz de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en diciembre de 1982.³²⁰ Esta Ley reglamentó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también modificada por esas fechas —dos días antes—, y que estableció claramente quienes debían ser considerados servidores públicos para efectos de responsabilidades administrativas.³²¹

Esta situación, aunada a la responsabilidad constitucional de la vigilancia del Poder Judicial que se le confiere al Consejo de la Judicatura Federal, impone la necesidad de crear un órgano auxiliar del Consejo que se encargue de esta función a nivel administrativo, así se crea la Contraloría del Poder Judicial, que tiene a su cargo parte de tal vigilancia, así como el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial Federal. A la Contraloría del Poder Judicial de la Federación le corresponde vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los

³¹⁹ *Ibid.*, artículo 95.

³²⁰ Esta ley, en cuanto a responsabilidad administrativa se refiere, fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de marzo de 2002.

³²¹ Con las modificaciones constitucionales de 1994 y 1996 que dan vigencia al Consejo de la Judicatura Federal y al Tribunal Electoral, respectivamente, se modificó también, en ambas ocasiones, el artículo 110 para incluir a los consejeros de la judicatura, primero, y a los magistrados electorales, después.

órganos y servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³²²

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación no forma parte del Sistema de Control que opera la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Ejecutivo Federal, aún cuando sus funciones, en esencia, son similares. De hecho, la ley señala que la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal establecerán, conforme a la legislación respectiva, los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley para los servidores públicos,³²³ aun cuando la ley le impone al Consejo la obligación de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Adicionalmente el Consejo de la Judicatura, en ejercicio de sus atribuciones, determinó la creación de un órgano colegiado de control, de carácter deliberativo, bajo la forma de comisión de vigilancia. Para ello se inspiró en la práctica frecuente de algunas empresas públicas y privadas de establecer órganos de vigilancia en el más alto nivel. El Consejo consideró entonces importante crear una comisión permanente sujeta a las mismas reglas de operación de las demás comisiones que consigna la ley.³²⁴

La Contraloría tiene dentro de sus atribuciones la vigilancia del cumplimiento de las normas de control que establezca el Consejo de la Judicatura Federal; de comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones en materia de planeación, presupuesto,

³²² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 103.

³²³ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 11.

ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; de llevar, con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de ciertos servidores públicos del Tribunal Electoral, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial, y la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago del personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial Federal.³²⁵

4.3.2.2.4.1. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

En términos del Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal la Contraloría es competente para investigar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos y empleados de los órganos del Consejo, con excepción del Instituto Federal de Defensoría Pública —en el que se requiere previa aprobación y autorización tomada en sesión plenaria—, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, el reglamento y acuerdos generales que emita el Pleno.³²⁶

De lo anterior, se deben distinguir dos supuestos, el de las responsabilidades administrativas y el relativo al seguimiento y evolución patrimonial. En el primero, se incluyen los servidores públicos de los órganos del Consejo, quedando fuera los servidores públicos de los órganos

³²⁴ *Ibidem*, artículo 35, párrafo segundo.

³²⁵ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 104, y *Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal*, artículo 04.

³²⁶ *Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal*, artículo 93.

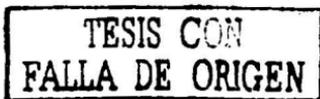
jurisdiccionales, que son responsabilidad de la Comisión de Disciplina, y en el segundo supuesto quedan incorporados todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte y los de la Sala Superior del Tribunal Electoral.³²⁷

En materia de responsabilidades, son competentes para conocer de las que sean imputables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones correspondientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, cuando se trate de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos; El presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de ese órgano que no sean ministros o no hayan cometido faltas graves; el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuando se trate de faltas graves de los magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal, y la Comisión de Disciplina en los demás casos.³²⁸

Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación incurrir en responsabilidad al realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial; se inmiscuyan indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; tengan una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones que deban realizar; impidan, en los procedimientos judiciales, que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan; conozcan de algún asunto o participen en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realicen nombramientos,

³²⁷ En términos del artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los magistrados electorales y los servidores públicos de la Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores públicos directamente adscritos a la presidencia del Tribunal, un los términos de la legislación aplicable, cumplirán sus obligaciones respecto de la declaración de situación patrimonial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los demás que estén obligados, lo harán ante el Consejo de la Judicatura Federal.

³²⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 133.



promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; no pongan en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendente a vulnerar la independencia de la función judicial; no preserven la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial; emitan opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento, o abandonen la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que estén adscritos, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo.³²⁹

Asimismo, la Ley confirma como causas de responsabilidad las previstas en los artículos 7 y 8³³⁰ de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.³³¹

³²⁹ *Ibidem*, artículo 131.

³³⁰ Correspondientes al artículo 47 de la derogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y al que textualmente se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³³¹ Estos artículos establecen:

ARTÍCULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió el orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se lo designó, por haber sido casado o por cualquier otra causa legal que so lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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



Las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones consisten en apercibimiento o

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposta persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo que procedan de cualquier de las ramas o ramas y sus dependencias gubernamentales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prohibición es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

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

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del controlador interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

XX.- Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interposta persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejados con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.



amonestación público o privado; sanción económica; suspensión; destitución, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Tratándose de jueces y magistrados, la destitución sólo procede cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de su cargo, y cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.³³²

Respecto del registro, control y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, esta se lleva a cabo, al igual que en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo, por medio de tres tipos de declaraciones de situación patrimonial: la inicial, que se presenta durante los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del encargo, en caso de nuevo ingreso o reingreso; la de conclusión, que se presenta también durante los siguientes sesenta días naturales a la fecha de conclusión del encargo, y la anual, que se presenta durante el mes de mayo de cada año.³³³

En los órganos jurisdiccionales están obligados a presentar declaración de situación patrimonial los magistrados de circuito y los jueces de distrito; sus respectivos secretarios, así como los secretarios del Tribunal Electoral; actuarios, y defensores públicos, asesores jurídicos y sus coordinadores en el Instituto Federal de Defensoría Pública.³³⁴

³³² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 137.

³³³ Acuerdo General 79/2001, del Pleno de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral (sic), con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral; y que abroga el diverso Acuerdo General 25/2000 del propio Consejo, artículo 10.

³³⁴ *Ibidem*, artículo 4, apartado A).

En los órganos administrativos, consejeros, secretarios ejecutivos, coordinadores generales, secretarios de las comisiones, titulares de los órganos auxiliares, visitadores judiciales, directores generales, tesorero, representantes del Consejo ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, secretarios técnicos, secretarios particulares o privados con nivel de jefe de departamento o superior, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento, supervisores, y asesores.³³⁵

En la Contraloría Interna del Poder Judicial de la Federación, presentan declaración de situación patrimonial todos los servidores públicos sin importar nivel. También están obligados a presentar la declaración todos los servidores públicos de mandos medios y superiores del Consejo, con puestos homólogos a los arriba señalados y los servidores públicos de mandos medios y superiores del Tribunal Electoral, con la excepción mencionada de la Sala Superior y de los adscritos directamente al presidente.

La presentación de la declaración de situación patrimonial del presidente del Consejo significa un problema respecto de ante quién la debe presentar, ante la Corte en su calidad de ministro y de presidente del más alto tribunal del país, o ante el Consejo, en su calidad de consejero y de presidente del mismo.

A mi parecer, toda vez que tiene la doble responsabilidad, debe presentarla ante los dos órganos, esto es, ante la Corte en su calidad de ministro y ante el Consejo, en su calidad de consejero, considerando que son dos órganos distintos e independientes totalmente en materia de

³³⁵ *Ibid.*, apartado B).

seguimiento de la evolución patrimonial de cada uno de sus servidores públicos.

La no presentación de la declaración de situación patrimonial en tiempo y forma es causa de responsabilidad administrativa en términos de lo establecido en la fracción XI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la fracción XV del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.3.2.2.5. EL INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS EN CONCURSOS MERCANTILES

Con la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, el 12 de mayo del 2002, de la Ley de Concursos Mercantiles, que abrogó a la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos publicada en el mencionado órgano informativo oficial de la Federación el día 20 de abril de 1943, se creó el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, como un órgano auxiliar más del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa.³³⁶

La Ley de Concursos Mercantiles tiene por objeto regular el concurso mercantil y considera de interés público conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo su viabilidad, así como la viabilidad de las demás empresas con las que mantenga una relación de negocios.³³⁷

³³⁶ Ley de Concursos Mercantiles, artículo 311.

³³⁷ *Ibidem*, artículo 1°.

El concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas, la conciliación y quiebra. La conciliación tiene como finalidad lograr la conservación de la empresa sujeta a concurso, mediante el convenio que suscriba con sus acreedores reconocidos.³³⁸ La quiebra tiene como fin la venta de la empresa sujeta a concurso, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran, para el pago a los acreedores reconocidos.³³⁹

El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles tiene dentro de sus funciones, autorizar y revocar la inscripción en el registro correspondiente de quienes vayan a cumplir las funciones de visitador, conciliador y síndico, designarlos en los procedimientos de concurso mercantil, supervisar la prestación de sus servicios, capacitarlos y actualizarlos, y constituir y mantener los registros correspondientes.³⁴⁰

El gobierno del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles está a cargo de una Junta Directiva que se integra por el Director General del Instituto y cuatro vocales que deberán ser personas que tengan conocimientos, en lo particular, de las materias jurídica, financiera contable y administrativa, con el objeto de lograr una integración multidisciplinaria.³⁴¹

Los miembros de la Junta Directiva son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente y duran en su encargo seis años, el presidente y ocho los vocales, pudiendo ser designados para un periodo más.³⁴²

³³⁸ La Ley de Concursos Mercantiles define acreedores reconocidos como aquellos que adquieran tal carácter por virtud de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos.

³³⁹ Ley de Concursos Mercantiles, artículos 2º y 3º.

³⁴⁰ *Ibidem*, artículo 311.

³⁴¹ *Ibid.*, artículos 313 y 314.

³⁴² *Ibid.*, artículos 314 y 315.

Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y de reconocida probidad; tener una experiencia profesional de siete años como mínimo en labores de asesoría, docencia, investigación o cargos de alta responsabilidad; no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal; ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, en el sistema financiero, o para ejercer el comercio, y no tener ligas familiares o de interés con cualquier otro miembro de la Junta Directiva o litigios pendientes contra el Instituto.³⁴³

La remoción de los miembros de la Junta Directiva podrá darse por cualquier causa grave que ponga en riesgo la marcha normal del Instituto, atente contra su integridad o en contra de los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia. Dentro de estas causas destacan el incumplimiento o negligencia en el desempeño de sus funciones; la incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de las mismas durante más de seis meses; el desempeñar algún empleo, cargo o comisión, de los prohibidos por la ley;³⁴⁴ el dejar de ser ciudadano mexicano o por haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal, o el haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, en el sistema financiero, o para ejercer el comercio; el no cumplir los acuerdos de la Junta Directiva o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones, y el utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga

³⁴³ *Ibid.*, artículo 316.

³⁴⁴ La Ley de Concursos Mercantiles establece en su artículo 320 que los miembros de la Junta Directiva no podrán durante el tiempo de su encargo, aceptar o ejercer ningún otro empleo, cargo o comisión, remunerado, y que sólo podrán desempeñar actividades de carácter docente o en instituciones de asistencia social públicas o privadas, siempre que sean no remunerados.

en razón de su cargo, o por divulgarla sin la autorización de la Junta Directiva.³⁴⁵

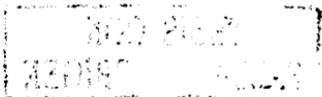
La ley concede a la Junta Directiva facultades indelegables para emitir reglas de carácter general; para aprobar la estructura administrativa del Instituto y las sedes de las delegaciones regionales; para aprobar los manuales de organización y de procedimientos, y la normativa interna del Instituto; para evaluar las actividades del Instituto; y para nombrar al secretario de la Junta Directiva.³⁴⁶

Por su parte, al Director le corresponde la administración del Instituto; y su representación; cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta Directiva y publicarlas cuando proceda; designar al personal del Instituto; someter a la aprobación de la Junta Directiva la propuesta de estructura administrativa básica del Instituto, el establecimiento y las sedes de las delegaciones regionales, y los programas y las normas de organización y funcionamiento del Instituto.

Aun cuando ni la exposición de motivos de la Ley ni el documento de envío del proyecto de Ley al Congreso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 28 de septiembre de 1999 indican la razón por la que el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles se incorporó al Consejo de la Judicatura Federal como uno de sus órganos auxiliares, sí se señala que esta nueva ley racionaliza el uso de los recursos del Poder Judicial al terminar con la práctica de abrumar al juez del concurso con una avalancha de expedientes, muchos de ellos en estado

³⁴⁵ Ley de Concursos Mercantiles, artículo 318.

³⁴⁶ *Ibidem*, artículo 321.



avanzado y cuyo conocimiento y decisión le resultará especialmente difícil, cuando no imposible.³⁴⁷

Por su parte, el documento de envío del proyecto de Ley señala que con el contenido de la ley se profesionalizarían las sindicaturas, con las ventajas de aligerar la carga excesiva de trabajo de que actualmente padece el poder judicial; de apoyar al poder judicial en materias administrativas y financieras; y de ofrecer mayor certidumbre jurídica para las partes al permitir que ciertos procedimientos estén apoyados por especialistas de reconocida calidad moral y profesional.³⁴⁸

4.3.2.6. CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Como lo hemos mencionado con anterioridad, los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal fueron, en su origen, la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, la Visitaduría General, el Instituto de la Judicatura Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente, la Unidad de Defensoría del Fuero Federal fue sustituida por el Instituto Federal de Defensoría Pública y se le incorporó el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

Si tomamos en consideración que la disposición constitucional establece como responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal, el gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con

³⁴⁷ Exposición de motivos de la Ley de Concursos Mercantiles, fecha de publicación: 5/12/00, Periódico oficial: 8-I, Entidad: Secretaría de Gobernación, Cámara de Origen: Senadores, Exposición de Motivos México D.F. a 23 de noviembre de 1999. Iniciativa presentada por senadores del los grupos parlamentarios PRD, PRI e Independiente, en http://www.itecom.cjl.gob.mx/Leyes_Reglamentos/motivos.asp

³⁴⁸ Escrito del 28 de septiembre de 1999, por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite el proyecto de Ley de Concursos Mercantiles, en <http://www.shcp.gob.mx/docs/990928.html>

excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces encontraremos que sólo tres de los órganos establecidos por la Ley Orgánica Del Poder Judicial de la Federación son realmente auxiliares de sus funciones.

Efectivamente, en la función del gobierno y administración del Poder Judicial, con la excepción multicitada, sólo auxilian al Consejo de la Judicatura Federal la Visitaduría General, el Instituto de la Judicatura Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, mientras que el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, realizan funciones relacionadas con, o en apoyo a, la labor jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación.

Sin pretender disertar acerca de la ideal ubicación dentro de la estructura del Estado mexicano, del Instituto Federal de Defensoría Pública, es evidente que éste no realiza funciones en apoyo al gobierno, ni a la administración del Poder Judicial, realiza funciones de representación o asesoría a las personas que son parte en los procesos judiciales que se llevan a cabo en los órganos del Poder Judicial.

En este sentido debiera de tenerse en cuenta el señalamiento que hace la Ley Federal de Defensoría Pública cuando establece en su artículo 3º, que el Instituto Federal de Defensoría Pública es órgano del Poder Judicial de la Federación, y que en el desempeño de sus funciones gozará de autonomía técnica y operativa. Adicionalmente se considera pertinente apuntar que la Ley en ningún momento se refiere al Instituto como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.

Esta concepción de la ley es atinada, y de haberse tomado en toda su extensión implicaría que el Instituto Federal de Defensoría Pública sería

para el Consejo de la Judicatura, guardando las debidas proporciones, un órgano más, como lo son los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, y le proporcionaría, como de hecho sucede, los servicios de gobierno y administración.

Por lo que respecta al Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, la ley que lo crea si lo señala específicamente como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, cuya función primordial es, como ya se mencionó, registrar, organizar y designar a los visitadores, conciliadores y síndicos que deberán apoyar los concursos mercantiles.

Este apoyo se da dentro de la sustanciación del proceso, en el caso del visitador, o después de emitida la sentencia, como es en el caso del conciliador y el síndico, pero en todos los casos son actos de apoyo procesal a la función jurisdiccional y no de apoyo o auxilio a las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial.

En algún momento pudiera considerarse estas actividades como de apoyo administrativo a los órganos jurisdiccionales, sin embargo considero que no es esta precisamente su naturaleza, toda vez que su auxilio no envuelve la función jurisdiccional, como la función administrativa, sino que es parte de la propia función sustantiva.

En este caso, también se considera que el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles debería ser un órgano del Poder Judicial, para el que el Consejo de la Judicatura Federal realizara actividades de gobierno y administración, para él.

CAPÍTULO 5.

Capítulo 5.....	189
5. Reformas constitucionales de 1996 y de 1999	190
5.1. Generalidades.....	190
5.2. Reformas constitucionales de 1996.....	191
5.2.1. Reformas constitucionales de 1996, para el Poder Judicial de la Federación	217
5.2.1.1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	218
5.2.1.2 El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	221
5.3. Reformas constitucionales de 1999	223
5.3.1. Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal.....	230
5.3.2. Integración del Consejo de la Judicatura Federal.....	234
5.3.2.1. Renovación de consejeros de la Judicatura Federal, derivada de la reforma constitucional de 1999	238
5.3.3. Participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en actos del Consejo de la Judicatura Federal.....	242
5.3.4. La toma de protesta de jueces y magistrados en la reforma constitucional de 1999	245
5.3.5. Comentarios finales respecto de la reforma constitucional de 1999	248

5. Reformas constitucionales de 1996 y de 1999

5.1. GENERALIDADES

No es posible hablar del Consejo de la Judicatura Federal sin mencionar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, ni de las correspondientes al 11 de junio de 1999.

En el caso de las primeras, las de 1996, realmente no tuvieron un impacto de importancia ni en la estructura ni en la función del Consejo de la Judicatura Federal, sin embargo, por un orden expositivo es conveniente mencionarlás. Éstas, por lo que a la estructura del Poder Judicial se refiere, se encaminaron fundamentalmente a la integración del Tribunal Electoral en el Poder Judicial y vincular su administración al Consejo de la Judicatura Federal.

Las que sí son realmente importantes, porque modifican esencialmente la concepción del Consejo de la Judicatura Federal, son las verificadas en 1999.



5.2. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996

*"Durante esta década (1990) México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformado la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza de la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias; así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral"*³⁴⁹.

Así inicia la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, dedicada fundamentalmente a dar cauce jurídico al más alto nivel a la reforma política que desde tiempo ha, había venido gestándose en los grupos políticos de nuestro país.

La reforma constitucional de 1996, reformó la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; adicionó dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a

³⁴⁹ "Exposición de motivos del decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, en *Normas fundamentales... op. cit.*, pp. 73 y 74.



la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII, y derogó la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 35. ...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

ARTÍCULO 36. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

ARTÍCULO 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho a

uso en forma permanente de los medios de comunicación social; de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarías de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

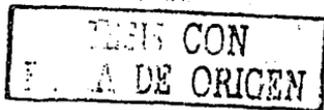


III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros



electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 54. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. ...

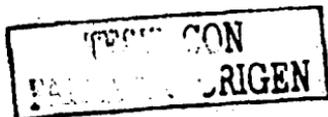
Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 73. ...

Vi. Derogada;

ARTÍCULO 74. ...



1. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

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, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.*

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

ARTÍCULO 98. ...

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTÍCULO 99. *El Tribunal Electoral será, 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.*

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 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;

III. 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;

IV. 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. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. 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 que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Quando 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.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

ARTÍCULO 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

a) al d) ...;

e) ...; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...
III. ...
...
...

ARTÍCULO 108. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

...
...
...

ARTÍCULO 110. *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 111. *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

...

...

...

...

...

...



...

...

...

ARTÍCULO 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

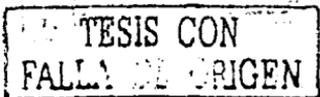
IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;



e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. ...;

VI. ...; y

VII. ...

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación

proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

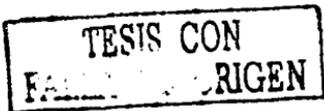
V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la



consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

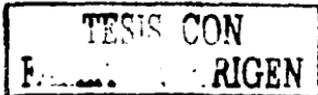
La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;



d) *Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

e) *Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;*

f) *Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;*

g) *Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*

h) *Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*

i) *Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;*

j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*

k) *Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*

l) *Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos*

públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

1. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el

encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

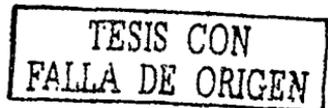
d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;



II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- *Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:*

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su

cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La

designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

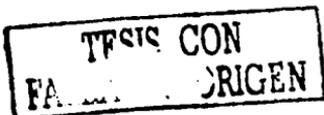
c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Dentro del contenido de esta reforma constitucional, a reserva de comentar más adelante lo relativo al Poder Judicial de la Federación, destaca la determinación específica de la facultad del ciudadano mexicano para asociarse individual y libremente para tratar los asuntos políticos del país, eliminando la posibilidad de la incorporación corporativa y, por ende, forzosa a algún partido político; la elevación del Instituto Federal Electoral a organismo constitucional autónomo;³⁵⁰ el establecimiento de las bases para el financiamiento público de los partidos políticos, bajo criterios de equidad y transparencia; aumenta el porcentaje requerido para que un partido político pueda acceder a diputados según el principio de representación proporcional; reduce el número total de diputados que los partidos políticos puedan tener tanto por el principio de mayoría relativa, como por el de representación proporcional; reordena la forma de elección de los senadores al Congreso, eliminando uno de los electos por el principio de mayoría relativa y determinando su elección bajo el de representación proporcional; adecua a las reformas la sustanciación de los sistemas y mecanismos de impugnación de los actos electorales, asimismo, se incorpora a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral como sujetos de responsabilidad,³⁵¹ e incorpora como sujetos de juicio político y del juicio de procedencia a los magistrados del Tribunal Electoral, a los consejeros electorales y al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; ordena

³⁵⁰ Los organismos constitucionales autónomos tienen la característica de no encontrarse bajo la esfera de mando de ninguno de los tres Poderes y actúan en estricto cumplimiento a la ley, sin intervención ni injerencia de alguna autoridad. En México existen cuatro organismos constitucionales autónomos, que son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y el Tribunal Agrario, al respecto véase a Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, "Artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Porrúa, 1998, pp. 1015 y ss.; a Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 26 y ss., y a Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes de derecho en México*, México, UNAM, Porrúa, 2000, pp. 27 y ss.

³⁵¹ Como comentario señalaremos que la redacción del texto constitucional deja fuera del régimen de responsabilidades a los servidores públicos del Banco de México, de los tribunales agrarios y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



reformas similares para los estados de la República, y establece normas similares para el Distrito Federal.

5.2.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996, PARA EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La reforma político-electoral constitucional de 1996 fue tan amplia y tan importante que alcanzó al Poder Judicial de la Federación, destacando en el contenido de su exposición de motivos lo relativo a "la certeza de la legalidad" y "la solución de controversias"

Es necesario recordar que una de las razones que motivaron la reforma constitucional de 1994, fue la de fortalecer la función jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de dar certeza y transparencia a la labor de los órganos jurisdiccionales federales, robusteciendo su labor jurisdiccional y estableciendo, a través del Consejo de la Judicatura Federal, los mecanismos idóneos para lograr una adecuada supervisión de su labor.

Derivado de lo anterior, no resulta extraño pensar que parte del fortalecimiento de la democracia y de los mecanismos e instituciones por medio de los cuales se desarrolla la función político-electoral del Estado impulsados por la reforma constitucional de 1994, se dé, en la parte que le corresponde, dentro del renovado y fortalecido Poder Judicial de la Federación.

5.2.1.1. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La reforma constitucional que analizaremos en este apartado modificó la organización y funcionamiento del entonces Tribunal Federal Electoral y estableció, dentro del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como uno de los órganos en los que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación.³⁵²

El Tribunal Electoral es, con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁵³ la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órganos especializado del Poder Judicial de la Federación.³⁵⁴

El tribunal funciona en una Sala Superior y en cinco salas regionales, y sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas,³⁵⁵ y es competente para conocer, de manera definitiva e inatacable de las impugnaciones en las elecciones de presidente de la República³⁵⁶ y las federales de diputados y senadores.³⁵⁷

Adicionalmente, es competente para resolver, también en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, no presentados en elecciones de presidente de la República ni en las de diputados y senadores al Congreso de la Unión; por actos y resoluciones firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar y resolver las impugnaciones en los

³⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94.

³⁵³ *Ibidem*, artículo 105, fracción II.

³⁵⁴ *Ibid.*, artículo 99.

³⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99 y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 185.

³⁵⁶ En este caso será instancia única la Sala Superior.

procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;³⁵⁸ por actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;³⁵⁹ por conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral, y sus respectivos servidores públicos.³⁶⁰

Las resoluciones del Tribunal Electoral podrán sentar jurisprudencia, y en materia administrativa tiene la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual,³⁶¹ expedir su reglamento interno y los acuerdos necesarios para su funcionamiento y realizar tareas de formación, investigación capacitación y difusión.³⁶²

Los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior como de las salas regionales, son designados por el Senado de la República por medio de una votación de las dos terceras partes de los senadores presentes, de una terna que al efecto someta a su consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁶³

³⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99 y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 186.

³⁵⁸ Esta vía procede siempre que se haya violado algún precepto constitucional, que la reparación solicitada sea factible material y jurídicamente dentro de los plazos electorales.

³⁵⁹ Para la procedencia del medio de impugnación correspondiente será necesario que se hayan reunido los requisitos constitucionales y legales necesarios para el ejercicio de estos derechos político-electorales.

³⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 186.

³⁶¹ El proyecto de presupuesto es entregado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que lo incorpora al propio y al del Consejo de la Judicatura Federal, para integrar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

³⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 186, fracciones IV, V, VII y VIII.

³⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99 y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 188.

La Sala Superior del Tribunal Electoral se integra por siete magistrados electorales y tiene su sede en el Distrito Federal, sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada o mayoría simple de votos, en los términos que marque la norma. Se considerará quórum legal para la celebración de las sesiones de la Sala Superior, la presencia de 4 de los magistrados, sin embargo, para hacer la declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se requerirá la presencia de, por lo menos, seis de sus integrantes.³⁶⁴

La designación del presidente de la Sala Superior, que lo será a la vez del Tribunal Electoral se realiza también bajo el principio de *primus inter pares*, por lo que es electo de entre los siete magistrados electorales de la Sala Superior, para que ejerza su cargo durante cuatro años, pudiendo ser reelecto.³⁶⁵

El presidente del Tribunal está facultado para representar al Tribunal y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos³⁶⁶ para el buen funcionamiento del órgano; preside la sala Superior y la Comisión de Administración; conduce las sesiones de la Sala Superior y vigila que se cumplan sus determinaciones; conduce las labores de apoyo y supervisión a la función jurisdiccional de los órganos del Tribunal y aplica las medidas correctivas y sanciones procedentes.³⁶⁷

El Tribunal Electoral cuenta con cinco salas regionales establecidas una en cada una de las circunscripciones plurinominales. Las salas regionales se integran por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada circunscripción plurinomial. Las

³⁶⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 187.

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 190.

³⁶⁶ Dentro de los actos administrativos facultad del presidente se encuentran los relacionados con los recursos humanos, materiales y financieros de cualquier naturaleza.

salas regionales sesionarán a partir de la semana en que inicia el proceso electoral federal ordinario y entrarán en receso a la conclusión del mismo. En los casos de elecciones federales extraordinarias, las salas regionales con competencia territorial actuarán sólo en donde hayan de celebrarse las elecciones, las salas sesionarán en los tiempos que se desarrolle el proceso electoral extraordinario, a convocatoria del presidente del Tribunal.³⁶⁸

Se considera quórum legal para que sesionen las salas regionales, la presencia de los tres magistrados y sus decisiones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos. Las salas regionales elegirán presidente para cada período en el que deban funcionar, y será designado de entre los tres magistrados. La ley es omisa respecto de las posibilidades de reelección, aun cuando ésta se sobreentiende toda vez que no sesionan de manera permanente.³⁶⁹

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral están a cargo de la Comisión de Administración³⁷⁰ del propio Tribunal. Se integra por el presidente del Tribunal Electoral, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación, y por tres consejeros de la Judicatura Federal.³⁷¹

5.2.1.2 EL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emanada de la reforma constitucional de 1996, señala

³⁶⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 191.

³⁶⁸ *Ibidem*, artículo 192.

³⁶⁹ *Ibid.*, artículos 193 y 196

³⁷⁰ *Ibid.*, artículo 205.

que se establecerá un sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votado y de asociación.

Estos medios de impugnación en la materia de los derechos político-electorales de los ciudadanos, viene a constituirse en el medio por el cual la justicia federal ampara y tutela la constitucionalidad de los actos de autoridad y leyes.

De manera general, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.³⁷²

El sistema de medios de impugnación integra por el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales

³⁷¹ Designados en sesión plenaria. Vid. acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal, s/nv/1999, de la Designación de los Consejeros que formarán parte de la integración de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1999.

³⁷² Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, artículo 3, párrafo 1.

de las entidades federativas, y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.³⁷³

Los recursos y juicios que contempla el sistema de medios de impugnación en materia electoral se sustancian ante los órganos del Instituto Federal Electoral y ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.³⁷⁴

En este sentido, corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer y resolver sobre el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

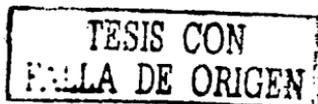
5.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1999

Como se comentó anteriormente, la reforma constitucional de junio de 1999, si tuvo un importante impacto en la definición estructural y funcional del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que modificó algunas de las disposiciones recientemente establecidas por la reforma constitucional de 1994.

Recordemos que esta reforma, la de 1994, tuvo, entre otros fines, el de reducir la carga administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la

³⁷³ *Ibidem*, artículo 3, párrafo 2.

³⁷⁴ *Ibid.*, artículo 4.



Nación, quitándole la responsabilidad del gobierno, administración, disciplina y vigilancia de los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, para que el más alto tribunal de la Nación pudiera dedicarse casi³⁷⁵ exclusivamente a la labor jurisdiccional.

Sin el ánimo de especular sobre las consideraciones políticas que motivaron la reforma de 1999, llamada por algunos la contrarreforma a la reforma de 1994, analizaremos exclusivamente desde el punto de vista jurídico funcional y conforme a las consideraciones específicamente declaradas, las reformas constitucionales de 1999.

El Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformó los artículos 94, párrafos primero y sexto; 97, último párrafo; 100, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; y 107, fracción IX; se adicionó un segundo párrafo al artículo 94, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo y un tercer párrafo al artículo 100, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo, y su contenido es el siguiente:

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.

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.

...

³⁷⁵ Conservó la administración de lo concerniente a la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, con las reformas de 1996, algunas de las tareas administrativas más importantes del Tribunal Electoral, como es la designación de los magistrados electorales.

...

...

...

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...

...

...

...

...

...

Artículo 97. ...

...

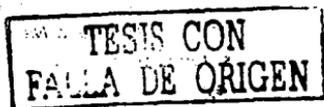
...

...

...

...

...



Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

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.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

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

...

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.



Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Artículo 107. ...

I. a VIII. ...

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. a XVIII. ..."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- *El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

SEGUNDO.- *Los actuales Consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del Presidente del Consejo, concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto.*

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a los Consejeros de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 100 constitucional reformado, a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

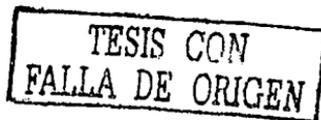
Por única vez, el período de los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia vencerá el último día de noviembre de 2002, de 2004 y de 2006; el de los designados por el senado el último día de noviembre de 2003 y 2007; y el designado por el Ejecutivo Federal, el último día de noviembre de 2005. Al designar Consejeros, se deberá señalar cual de los períodos corresponderá a cada uno.

TERCERO.- En tanto queda instalado el Consejo de la Judicatura Federal, en términos del transitorio que antecede, funcionará una comisión temporal compuesta por el Presidente del Consejo y por los funcionarios que dependan directamente del propio Consejo. Dicha comisión proveerá los trámites y resolverá los asuntos administrativos de notoria urgencia que se presenten, salvo los relacionados con nombramientos, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados. Una vez instalado el Consejo, dará cuenta al pleno de las medidas tomadas, a fin de que éste acuerde lo que proceda.

CUARTO.- Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes en el momento en que fueron iniciados.

"En el mes de diciembre de 1994, presenté la iniciativa que condujo a la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trató de una amplia y profunda reforma a algunas de las más importantes funciones de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

"Los resultados de las reformas judiciales han estado a la vista, y gracias a ellas ha sido posible que los órganos judiciales procesen muchos



de los conflictos que se han estado presentado en el país con motivo del cambio social que estamos viviendo. Gracias a la actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, conflictos sociales que con anterioridad habían venido resolviéndose en términos puramente políticos, han comenzado a resolverse de manera fundamentalmente normativa. Asimismo, se han ampliado las vías procesales para que un gran número de actos o de normas generales que en el pasado no podían ser conocidas por los órganos judiciales, hoy en día puedan serlo en términos jurídicos.

"En este mismo contexto, las reformas también han mostrado sus bondades en lo concerniente al Consejo de la Judicatura Federal, en tanto este órgano ha estado en la posibilidad de participar de un modo más directo y eficiente en las actuaciones que cotidianamente llevan a cabo los juzgados y tribunales. Esto ha permitido darle mayor transparencia a la labor de jueces y magistrados, tanto porque las designaciones de éstos se hacen de un modo más objetivo, a partir de los elementos propios de la carrera judicial, como porque el Consejo de la Judicatura ha llevado a cabo una revisión más escrupulosa de su actuación.

"Ante los buenos resultados que se han logrado con la reforma judicial iniciada en 1994, es necesario que ahora profundicemos en sus alcances, animados por el mismo espíritu de mejoramiento y fortalecimiento del Poder Judicial. Partiendo de los indudables aciertos alcanzados, la presente iniciativa propone reformar los párrafos primero y sexto del artículo 94, el último párrafo del artículo 97, los párrafos segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 100, la fracción IX del artículo 107, así como la

adición de un párrafo primero al citado artículo 100, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".³⁷⁶

Partiendo de lo señalado anteriormente y que es la manifestación expresa de las causas que motivan la reforma de 1999, analizaremos las reformas en lo conducente al Consejo de la Judicatura Federal.

5.3.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

La reforma constitucional de 1999, redefinió los órganos en los cuales se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, eliminando de este estatus al Consejo de la Judicatura Federal, y señalando que el citado ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.³⁷⁷

En lo particular, considero acertada esta modificación en virtud de que el Consejo de la Judicatura Federal no es precisamente un órgano que realice funciones jurisdiccionales y la esencia del Poder Judicial es precisamente la aplicación de las normas en caso de controversia, conforme a las competencias que la propia ley les determina.

El Consejo, como un órgano establecido para el gobierno, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación no realiza funciones jurisdiccionales sino de apoyo. Si bien es cierto que en ocasiones, en el desarrollo de sus atribuciones, tiene que analizar conflictos,

³⁷⁶ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de junio de 1999, en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

³⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94, primer párrafo.

como pueden ser el caso de sanciones a servidores públicos del Poder Judicial.

Al respecto, el doctor Mario Melgar señala que "La Constitución confirió al Consejo de la Judicatura Federal ciertas atribuciones de carácter jurisdiccional y otras cuasi-jurisdiccionales o disciplinarias. Algunas de ellas son dudosamente administrativas, como la autorización a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar, las funciones de los magistrados y jueces en ausencias temporales y facultarlos para designar secretarios interinos. Estas atribuciones se encuentran casi en la frontera que divide lo jurisdiccional y lo administrativo, aun que con características preponderantemente jurisdiccionales".³⁷⁸

De igual manera refiere como funciones de este tipo, a las autorizaciones que da el Consejo para que los titulares de los órganos jurisdiccionales nombren interinos en casos de ausencias, o bien cuando el Consejo establece disposiciones para regular el turno de los asuntos competencia de los juzgados de distrito y tribunales de circuito. Asimismo señala como una función estrictamente jurisdiccional la relativa a la resolución de conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, y en este tenor, y de gran importancia, también puede considerarse—sigue mencionando el doctor Melgar— el aspecto disciplinario de investigar y determinar las sanciones de los servidores públicos del propio Consejo y de los órganos jurisdiccionales.

En relación con lo anterior, si consideramos que jurisdicción es una función soberana que realiza el Estado a través de una serie de actos que están encaminados a la solución de un litigio o controversia mediante la aplicación de una ley general a un caso particular controvertido, para

solucionarlo o dirimirlo,³⁷⁹ entonces la función jurisdiccional requiere como presupuesto lógico la existencia de intereses en conflicto.

En este sentido, considero que el hecho de designar secretarios para cubrir las ausencias de los titulares de los órganos jurisdiccionales y autorizar a aquellos para que designen secretarios interinos, o emitir normas que regulen el turno de los asuntos de los órganos jurisdiccionales, no pueden ser consideradas funciones de carácter jurisdiccional, sino funciones administrativas de apoyo a la función de los órganos jurisdiccionales.

Caso distinto es el relativo a la resolución de controversias entre el personal del Poder Judicial, incluido los del Consejo, con el Poder Judicial, en donde sí se da una clara función jurisdiccional que, además, permite emitir una resolución, según la Constitución, de carácter firme e inatacable.

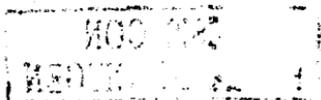
Sin ánimo de entrar en la consideración de la necesidad de establecer una instancia adecuada para la resolución de los conflictos de carácter laboral en el Poder Judicial de la Federación o, por lo menos eliminar la característica de definitividad a este tipo de resoluciones a efecto de permitir la existencia de un recurso del que deba conocer un órgano jurisdiccional,³⁸⁰ consideramos que esta función jurisdiccional que desarrolla el Consejo es de carácter interno, esto es, no tiene impacto en la sociedad, como lo tiene la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1999, señala que el Consejo de la Judicatura Federal, es un órgano del Poder Judicial de la

³⁷⁸ Mario Melgar Adalid, *op. cit.*, pp 130 y 131.

³⁷⁹ Vid, Cipriano Gómez Lara, "Jurisdicción", en *Diccionario jurídicos temáticos*, Derecho Procesal, vol. 4, segunda edición, México, Oxford University Press, 2000, p. 150.

³⁸⁰ En el mismo tenor, el Tribunal Electoral conoce de las controversias que se suscitan entre éste y sus trabajadores, con resoluciones firmes e inatacables, sin embargo, el Tribunal Electoral sí es un órgano jurisdiccional.



Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El término de independencia administrativa no es precisamente reconocido por la teoría del derecho administrativo, que es la que regula lo relativo a la organización y funcionamiento de los órganos del Estado. El término generalmente aceptado es el de autonomía técnica, de gestión, operativa, etc. En este sentido es de suponerse que se utilizó el término independencia, ajustando la idea que pretende representar a la independencia de los órganos jurisdiccionales.

La autonomía administrativa es un concepto que implica la potestad que dentro del Estado gozan determinadas entidades, en el desempeño autorresponsable de las competencias públicas,³⁸¹ goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley. La figura autónoma por antonomasia es el organismo descentralizado que posee personalidad jurídica y patrimonio propio³⁸², aún cuando últimamente a algunos órganos desconcentrados se les ha otorgado autonomía técnica y operativa, sin embargo, en la desconcentración siempre existe la relación de jerarquía entre el órgano desconcentrado y el órgano que desconcentra, mientras que en los organismos descentralizados, no existe relación jerárquica ni subordinación a ningún órgano; lo que existe es un control de

³⁸¹ Vid Ramón Martín Mateo, *Manual de derecho administrativo*, 5ª Ed., Madrid, 1980, p 235

³⁸² Por alguna extraña razón se ha acostumbrado decir personalidad jurídica y patrimonio "propios", como si pudiera existir la personalidad jurídica "ajena", que no se da ni en los casos de representación, ni en los de gestión de negocios. En este sentido por personalidad se entiende el conjunto de facultades, derechos y deberes que la norma jurídica reconoce a un sujeto o persona. Ver Edgar Baqueiro Rojas, "Personalidad", en *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Volumen 1, Derecho civil, México, Oxford University Press, 2000, p. 82. y Rafael Rojas Villegas, op. cit., pp. 158 y 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tutela que se refleja en una coordinación de programas y acciones a efecto de evitar rumbos contradictorios.³⁸³

Sobre el particular, considero adecuada la reforma constitucional en este sentido, toda vez que, si bien es cierto que antes de la reforma de 1999, no existía, a mi ver, manera de pensar en una naturaleza jurídica del consejo distinta a la establecida en la reforma constitucional que se analiza, el señalamiento constitucional de que el Consejo de la Judicatura Federal era uno de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación podría prestarse a interpretaciones equívocas.

5.3.2. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

La reforma constitucional de 1999, si bien no modificó la integración del Consejo de la Judicatura Federal, si modificó la titularidad de la designación y la forma de la misma respecto de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación.

Efectivamente, como consecuencia de la reforma que se analiza, el Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete consejeros de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que será el presidente del Consejo, dos serán designados por el Senado de la República, uno designado por el presidente de la República y tres designados por el Pleno de la Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos de los ministros, de entre los magistrados de circuito y los jueces de distrito.

³⁸³ Sobre el particular véase a Alfonso Nava Negrete, "Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XX, núms. 79-80, julio diciembre de 1970, México, 1970, y Roberto Ortega Lomelín, *El nuevo federalismo la descentralización*, op. cit., pp. 117 y ss.

Como se puede observar, se modificó la forma y la titularidad de la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación que en la reforma de 1994 se había establecido que se nombraría un consejero de entre los jueces de distrito, otro más de entre los magistrados unitarios de circuito y otro de entre los magistrados colegiados de circuito, mediante el proceso de insaculación que llevaría a cabo el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta modificación fue explicada por la exposición de motivos de la reforma constitucional en los siguientes términos:

"...se considera indispensable mantener el número actual de sus integrantes, pero con un adecuado equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal. Por ello se propone que, además del Presidente de la Suprema Corte que participa por disposición constitucional, el Consejo se integre con consejeros designados, de manera paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal.

El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas, garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquellas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación".³⁸⁴

Según la exposición de motivos, la razón por la que se modifica el origen de la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial es para que "el Consejo se integre con consejeros designados, de manera

³⁸⁴ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de junio de 1999

paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal", esto es, dos consejeros designados por cada uno de ellos.

De no ser esta la razón, no se explicaría el porqué de la modificación, sin embargo, del contenido de la justificación de la reforma se entiende que, para efectos de la designación, se coloca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como par del Senado de la República y del presidente, esto es, como si la Corte fuera la representante del Poder Judicial de la Federación, situación que no es la correcta, toda vez que según el texto constitucional el ejercicio del Poder Judicial de la Federación queda en manos de, además de la Corte, del Tribunal Electoral, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, sin mencionar jerarquía o subordinación alguna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal del país, en razón, exclusivamente, de su competencia, no por que exista jerarquía de ésta sobre los demás órganos jurisdiccionales que son libres y autónomos. Partiendo de este principio, considero que no es justificable, jurídicamente hablando, la reforma constitucional.

Por otra parte, se elimina la elección por el procedimiento de insaculación para los consejeros procedentes del Poder Judicial de la Federación, y se establece que estos consejeros serán designados directamente por el Pleno de la Corte, y el argumento que se esgrime es que el que sea el órgano supremo (sic) del Poder Judicial el que designe a estas personas, garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquellas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas.

De este texto, erróneamente podría suponerse que pudieran existir jueces o magistrados que no cuentan con una sólida reputación en sus labores judiciales, afirmación que por sí misma es riesgosa en virtud de que, aún cuando esto fuera cierto, no podría ser aceptado sin que, en tal caso, se realicen las actuaciones necesarias para corregirla.

En este mismo sentido, si consideramos que la función de los jueces y magistrados es una función jurisdiccional, sería necesario determinar cuáles son los elementos que se deben de considerar para poder identificar de entre los magistrados y jueces, a aquellos que cuentan con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. Aunado a lo anterior, es el Consejo de la Judicatura Federal quien realiza la supervisión y control de la labor de los titulares de los órganos jurisdiccionales y no el Pleno de la Corte, por lo que, en principio, el más lato tribunal constitucional carece de elementos para adecuar su conducta a las razones contenidas en la exposición de motivos.

También esta parte de la reforma constitucional de 1999 modificó el origen de los consejeros provenientes del Poder Judicial. La reforma de 1994 estableció que el consejo se integraría por un consejero proveniente de los juzgados de distrito, otro de los tribunales colegiados de circuito y el tercero de los tribunales unitarios de circuito.

Júricamente, considerando que los consejeros no son representantes ni del órgano que provienen ni del órgano que los nombra, la modificación no tiene mayor trascendencia y comentaremos en las conclusiones de la posibilidad de sus razones.

TESIS CON.
FALLA DE ORIGEN

5.3.2.1. RENOVACIÓN DE CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL, DERIVADA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

El artículo segundo transitorio de la reforma estableció que los Consejeros de la Judicatura Federal que se encontraban en funciones al momento de la entrada en vigor de la reforma, con excepción del presidente del Consejo, concluirían sus funciones, por lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Ejecutivo Federal deberían designar a los Consejeros de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 100 constitucional reformado, a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto. Esto implicó la destitución constitucional de seis consejeros de la judicatura.

Sobre este particular, cabe llamar la atención que la propuesta de modificaciones remitida al Senado y de éste a la Cámara de Diputados, sólo establecía la conclusión de funciones de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación y que fueron designados por el procedimiento de insaculación que había sido eliminado por la reforma, de hecho la exposición de motivos señalaba que:

"En lo que respecta al régimen transitorio, en éste se desarrolla el procedimiento para que, una vez que las reformas inicien su vigencia, la Suprema Corte de Justicia y el Poder Ejecutivo³⁸⁵ estén en posibilidad de designar a los consejeros que corresponden, conforme al texto del artículo 100 reformado. Conforme con este esquema, los demás consejeros permanecerían en sus encargos hasta la conclusión de sus respectivos periodos.

"Es necesario aclarar que el mecanismo propuesto toma en consideración el hecho de que el sistema de designación de los consejeros sólo se vería modificado por lo que respecta a los consejeros nombrados al interior del Poder Judicial y, en esa virtud, no

existe justificación para realizar cambios en lo que respecta a los otros consejeros. Congruente con ello, también se presenta el esquema de escalonamiento que permita continuar con la renovación periódica del Consejo".

Y en la parte conducente del proyecto de reformas se establecía que:

SEGUNDO.- Los Magistrados de Circuito y el Juez de Distrito que a la entrada en vigor del presente Decreto ocupan el cargo de Consejeros de la Judicatura Federal concluirán sus funciones y regresarán a los tribunales y al juzgado respectivos.

Dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia designará a los dos nuevos Consejeros, de conformidad con el artículo 100 reformado. Dentro del mismo plazo el Ejecutivo Federal designará al Consejero restante.

Considerando que la propuesta eliminaba un consejero proveniente del Poder Judicial de la Federación para sustituirlo por uno designado por el titular del Ejecutivo Federal, y que la designación de los jueces o magistrados sería de manera distinta a la entonces vigente antes de la reforma, es jurídicamente válido que los tres consejeros del Poder Judicial concluyeran su función, toda vez que no existía fundamento jurídico para escoger a uno de ellos para que fuera sustituido por el segundo que debería nombrar el presidente de la República.

Sin embargo, al no haber sido aceptada esta propuesta de reforma y conservar a los tres consejeros originarios del Poder Judicial, considero que lo jurídicamente ortodoxo hubiera sido que en el artículo transitorio respectivo se estableciera que los consejeros del Poder Judicial designados por el sistema de insaculación terminarían el periodo establecido para cada

²⁸⁵ La propuesta que se envió al Congreso establecía que de los siete consejeros, dos serían designados por el presidente de la República y sólo dos por el Pleno de la Corte, ver supra relativa a la propuesta de integración original del Consejo.



uno de ellos y que quienes debieran de sustituirlos serían designados conforme a la nueva disposición establecida en la reforma.

Lo anterior en virtud de que no se encuentra razón jurídica para dejar sin efectos una elección que fue constitucionalmente válida al momento de su aplicación, si bien no es precisamente una aplicación retroactiva de la ley.

Se entiende que toda vez que la reforma constitucional versó sobre la designación de esos consejeros, el Poder Constituyente Permanente se encontraba en pleno derecho de establecer en los artículos transitorios la conclusión anticipada de su encargo o la pérdida de los efectos de lo establecido en la disposición modificada, pero, se insiste, que no existió una razón jurídica para ello.

Situación completamente distinta se presenta con los consejeros designados por el Senado de la República y por el presidente de la República. En este caso, no sólo no existe razón jurídica para que concluyeran anticipadamente su gestión, sino que considero que esta determinación del Constituyente Permanente fue contraria a derecho.

El Poder Constituyente puede ser Originario o Derivado, Permanente u Órgano Revisor de la Constitución. El Poder Constituyente Originario es el creador de la Constitución histórica de un régimen jurídico específico, en tanto que el Permanente es el órgano facultado para modificar total o parcialmente la Constitución establecida con anterioridad.

En principio, el Poder Constituyente Permanente no tiene limitaciones jurídicas, toda vez que de tenerlas se consideraría una *contradictio in terminis*, sin embargo, en la realidad sí existen limitaciones en el derecho

Internacional o bien en las propias causas sociales que dan origen a la Constitución.³⁸⁶

El Poder Constituyente Permanente, tiene la limitación de la propia Constitución en cuanto al procedimiento para su realización y a la propia lógica jurídica.

El que esto escribe no encontró referencia a la fuerza jurídica del contenido de los artículos transitorios respecto del contenido de los artículos del texto de la ley o, en este caso, de la reforma constitucional, por lo que se permite suponer que tienen la misma fuerza jurídica y que la única diferencia radica en su vigencia temporal.

De todo lo anterior se considera que el Constituyente permanente se extralimitó al eliminar la fuerza jurídica de una disposición constitucional plenamente válida, sin una razón jurídica que se lo permitiera. Esto es, si los consejeros designados por el presidente de la República y por la Cámara de Senadores fueron designados conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, y estas disposiciones no fueron modificadas por la reforma constitucional, por lo que seguían teniendo plena vigencia, plena fuerza de ley y, por lo tanto, plena obligatoriedad, entonces el Poder Constituyente se extralimitó en sus determinaciones actuando en contra de lo establecido por la Constitución y, por lo tanto, actuó en forma contraria a derecho.

³⁸⁶ Sobre el particular, véase a Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª. Ed, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 95-97.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3.3. PARTICIPACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la reforma de 1999, señala que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En este sentido, debemos de entender que es independiente para la emisión de sus resoluciones y, por lo tanto éstas pueden ser expedidas sin injerencia de persona, autoridad u órgano alguno, interno o externo.

Esta idea es reforzada en la propia exposición de motivos de la reforma constitucional de 1999, que expresaba que "esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones".

Dentro de la misma reforma del artículo 100, el párrafo octavo establece que de conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos.

En términos de lo arriba señalado, por lo que respecta a la facultad de la Corte para proponer al Consejo la emisión de acuerdos generales que estime convenientes, en principio pudiera considerarse acertado, en virtud

de que parecería que es sólo el ejercicio de una facultad de excitativa, sin embargo el agregado de "para asegurar un adecuado ejercicio de la función judicial", implica que el Consejo no podrá desestimar las propuestas de la Corte para la emisión de acuerdos generales, bajo el riesgo de que se genere un inadecuado ejercicio de la función judicial. Adicionalmente es pertinente tener presente que la atribución del gobierno, administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, se lo otorgó el Poder Constituyente Permanente a un Consejo con autonomía, situación que contradice con lo señalado en la primera parte del párrafo octavo del artículo 100 constitucional que se comenta.

Más grave resulta lo establecido en la segunda parte del mencionado artículo octavo, en el sentido de que el Pleno podrá revisar y revocar, en su caso los acuerdos generales que emita el Consejo. Este supuesto, además de ser una clara negativa de la independencia del Consejo, lo coloca en un estado de subordinación frente a la Corte, presentando una clara contradicción, como recientemente se comentó, al señalamiento de que la atribución para el gobierno y administración del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal.

Lo anterior, entendiendo que la independencia del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que respecta a la emisión de sus resoluciones, alcanza a la emisión de acuerdos generales.

Resolución, según el Diccionario de la Lengua Española es acción y efecto de resolver o resolverse, y resolver es tomar determinación fija y

decisiva; desatar una dificultad o dar solución a una duda; hallar la solución a un problema, etc.³⁸⁷

Desde el punto de vista jurídico, existen la resolución administrativa, que es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa; resoluciones judiciales que son los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales, a través de los cuales se acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo el pronunciamiento sobre el fondo del asunto; resoluciones de organismos internacionales, etc.³⁸⁸

En relación con la posibilidad de que se interponga el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las decisiones que tome el Consejo respecto de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces,³⁸⁹ la reforma constitucional sólo agregó el término "ratificación", que no se contempló en la reforma de 1994.

Sobre el particular considero adecuada la inclusión de las decisiones que tome el Consejo relacionadas con ratificación de jueces y magistrados, en virtud de que al igual que las que se toman sobre la designación, la adscripción y la remoción, son decisiones que afectan directamente al desarrollo profesional de los titulares de los órganos jurisdiccionales y, por lo tanto, deben de tener un recurso que se desahogue en un órgano jurisdiccional.

³⁸⁷ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, 21ª. Edición, tomo II, h-z, Madrid, 1992, p 1782.

³⁸⁸ Véase José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, *Instituciones de derecho procesal civil*, 19ª Edición., México, Porrúa, 1990, pp. 132 y ss., y Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Hacedo-Perrot, 1974.

³⁸⁹ Fuera de las aquí señaladas, todas las demás decisiones del Consejo, de acuerdo con el texto constitucional, sin inatacables.

5.3.4. LA TOMA DE PROTESTA DE JUECES Y MAGISTRADOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

La protesta constitucional es una declaración pública de carácter cívico, formal y solemne que debe rendir todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, comprometiéndose a ceñir su actuación al orden jurídico.³⁹⁰

A los ministros de la Suprema Corte les toma protesta el Senado de la República mediante la fórmula establecida en la Constitución. A contrario del presidente de la República que es él quien hace la protesta ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según corresponda,³⁹¹ a los ministros se las toma el presidente del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente en los siguientes términos:

Presidente: "Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Sí, protesto"³⁹²

Antes de la reforma constitucional de 1999, la Constitución establecía que los jueces de distrito y los magistrados de circuito protestarían ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que las ley señalara,

³⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 128.

³⁹¹ La protesta del presidente de la República puede ser considerada una declaración unilateral de voluntad a la que la constitución, desde luego, le concede fuerza de ley, toda vez que es este el que dice "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 87.

³⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 87.

situación que era obvia en virtud de que el Consejo los designa, además de tener a su cargo el gobierno del Poder Judicial de la Federación.

La razón que se adujo para incluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la toma de protesta de los jueces de distrito y los magistrados de circuito en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1999, fue que "no existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto solemne en el que jueces y magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional".

En el mismo tenor y a *contrario sensu*, podría alegarse de que no existe justificación alguna para que los titulares de los órganos jurisdiccionales protesten ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, no existe relación alguna entre jueces de distrito y magistrados de circuito con la Corte, salvo la derivada de la labor jurisdiccional que desarrollan y, como ya se apuntó, es estrictamente de competencia jurisdiccional, y de ningún otro tipo de relación.

Es evidente que la Corte es el máximo tribunal de la Federación, tiene a su cargo la resolución de los conflictos más importantes de que puedan suscitarse en la vida nacional y es, en los casos determinados por la ley, la última y definitiva instancia jurisdiccional, pero esta situación es exclusivamente competencial, la autoridad que sobre los titulares de los demás órganos jurisdiccionales pudieran tener sería, en todo caso, moral y no jurisdiccional.

Por esta razón no considero que sea legalmente justificable que los jueces de distrito y los magistrados de circuito tengan que presentar protesta, además de hacerlo ante el Consejo, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fórmula para la presentación de la protesta es:

Presidente: ¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de circuito o juez de distrito que se os ha conferido; guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Magistrado de circuito o juez de distrito: Sí protesto.

Presidente: Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande.

Esta doble fórmula de toma de protesta presenta un problema derivado de la naturaleza misma de la toma de protesta. La protesta constitucional, en términos de lo establecido en la propia Carta Magna, es requisito indispensable para la toma de posesión del encargo,³⁹³ lo que nos lleva a cuestionarnos sobre qué pasaría si sólo se realiza la toma de posesión ante uno de los dos órganos señalados por la Constitución; ¿en qué momento se considera que es ya titular de un órgano jurisdiccional con posibilidad de actuación? ¿a partir de qué momento empieza a tener los derechos y obligaciones, tanto jurisdiccionales como administrativos que son inherentes al cargo?

En principio la respuesta es que no sería posible la toma de posesión toda vez que no se ha cubierto el requisito de la toma de protesta en la forma y términos que establece la Constitución, sin embargo es dable suponer que la protesta válida, sería la que se presentara ante el órgano que designa, que en este caso es el Consejo de la Judicatura Federal, quedando la protesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un acto meramente de cortesía.

³⁹³ *Ibidem*, artículo 128.

TESIS CON
Fuente DE ORIGEN

5.3.5. COMENTARIOS FINALES RESPECTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

Las demás reformas constitucionales de 1999 relacionadas con el Consejo de la Judicatura Federal se encargaron solamente de adecuar y precisar el texto constitucional.

Tal es el caso del texto reformado que señala que los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad, al que sólo agregaron la precisión de la primera parte "los Consejeros no representan a quien los designa"

En relación con el artículo que se refiere al presupuesto del Poder Judicial de la Federación, sólo se precisa la situación del presupuesto del Tribunal Electoral, que no corresponde elaborar al Consejo de la Judicatura Federal.

Con relación a los requisitos que se deben cumplir por los aspirantes a consejero para acceder al cargo se agregó que los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación deberán gozar, además de los requisitos establecidos para todos los demás consejeros, con reconocimiento en el ámbito judicial.

Se agrega el señalamiento de que la administración de la Suprema Corte de Justicia corresponde a su presidente.

Por lo que respecta a la reforma jurisdiccional del párrafo sexto del artículo 94, esta tuvo como fin otorgar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad para, mediante acuerdos generales, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos que no

revistan interés o trascendencia o que la propia Corte estime innecesaria su intervención, y en los cuales hubiere establecido jurisprudencia.

Por último, la fracción IX del artículo 107 constitucional, se reformó para que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión en amparo directo, únicamente cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución entrañe, a juicio de la propia Corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

CONSIDERACIONES FINALES

Conforme a lo vertido en el presente trabajo recepcional, el Consejo de la Judicatura Federal podría y debería ser un órgano del Poder Judicial de la Federación encargado del gobierno, de la administración, de la disciplina, de la vigilancia y de la carrera judicial de todo el Poder Judicial, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Para lo anterior, es necesario que el Consejo incremente su número de integrantes en dos más, provenientes del Tribunal Electoral, uno de la Sala Superior y otro de las salas regionales, electos por votación directa, libre y secreta de los magistrados electorales de las salas respectivas.

Asimismo, es necesario modificar la forma de elección de los tres consejeros provenientes del de los tribunales y juzgados, a efecto de que uno provenga de los juzgados de distrito, otro de los tribunales unitarios de circuito y el tercero de los tribunales colegiados de circuito, electos por voto de sus pares en elecciones libres y secretas. Esta distribución, considerando que los consejeros no representan a los que los eligen, ni guardan posterior vínculo con ellos, se considera apropiada para recoger las experiencias que se viven en cada tipo de órgano jurisdiccional, y que pueden enriquecer importantemente la labor del Consejo.

Respecto a la presidencia del Consejo, esta podría durar tres años y el consejero presidente ser electo por la votación libre, directa y secreta de

sus pares. Esto implicaría que el presidente de la Corte continuaría siendo consejero, pero no necesariamente el presidente.

Se debe eliminar la atribución de la Corte referente a la función de revocar los acuerdos o resoluciones que emita el Consejo, por ser *atentatorio* a su independencia, aunque se cree adecuado que la Corte proponga al Consejo la emisión de acuerdos generales. En este sentido, esta atribución podría concederse también al Tribunal Electoral y a los tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito, a través del coordinador correspondiente en cada circuito judicial.³⁹⁴

En esta tesitura, el Consejo podría, inclusive, proponer al Senado de la República las ternas respectivas para la ocupación de los cargos de magistrado electoral y de ministro de la Suprema Corte.

En cuanto al Instituto Federal de Defensoría Pública, este debiera ser desincorporado del Poder Judicial de la Federación e instituido como un organismo autónomo, sin injerencia de alguno de los Poderes del Estado.

Por lo que respecta al Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, si bien puede quedar dentro del Poder Judicial de la Federación, no debe ser considerado como uno de los órganos auxiliares del Consejo.

Para lo anterior, sería una nueva reforma constitucional y las respectivas modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la Ley Federal de Defensoría Pública y a la Ley Federal de Concursos Mercantiles.

³⁹⁴ La organización informal de los titulares de los órganos jurisdiccionales en los distintos circuitos jurisdiccionales, ha motivado la creación de la figura de coordinador de jueces y magistrados o de jueces o magistrados, inclusive, en el primer circuito judicial que corresponde a la Ciudad de México, existen coordinadores de jueces y magistrados por materia y por rectorio.

CONCLUSIONES

Primera.- La existencia del Consejo de la Judicatura Federal se explica jurídicamente dentro de las facultades que la norma jurídica otorga a los Poderes de la Unión para realizar actos materialmente de naturaleza distinta a los que formalmente les corresponde.

Segunda.- El Consejo de la Judicatura Federal nace en un momento histórico importante en la vida de la Nación mexicana, con el fin de dar a la comunidad nacional e internacional una imagen de transparencia en la atención jurídica de las controversias, limitando una posible *decisión parcial* y la corrupción en la resolución de los conflictos.

Tercera.- Las razones que motivaron la reforma fueron el excesivo tiempo en la resolución de asuntos judiciales; una gran rezago en ellos; existencia de grupos al interior del Poder Judicial con intereses distintos entre sí; presunción de la existencia de resoluciones jurisdiccionales conforme a *intereses creados*; distracción de los ministros en la atención de los asuntos relativos a la administración, y falta de un sistema de carrera judicial formal.

Cuarta.- Para contender con estas situaciones, la reforma constitucional de 1994, determina la integración de la Corte con sólo once ministros, eliminando quince —antes de la reforma, la Corte se integraba con veintiséis ministros, veintiún numerarios y cinco supernumerarios—. Esta nueva integración significó, en principio, la terminación de las funciones

de todos los ministros —dos de los ministros que habían estado con anterioridad, fueron nuevamente designados—, los nuevos once ministros fueron designados por el Senado en enero de 1995.

Quinta.- Se requería que los nuevos ministros se dedicaran exclusivamente a la función jurisdiccional, por lo que se determina la creación del Consejo de la Judicatura Federal, y se le otorgan las atribuciones de gobierno, administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, que había venido desarrollando la propia Corte.

Sexta.- Se ideó la designación de los consejeros de la Judicatura Federal por diversos órganos del Estado, correspondiendo así la designación de los mismos, al Poder Ejecutivo y al Senado de la República, además de la designación vía insaculación, de los consejeros provenientes del Poder Judicial, en un acto de colaboración entre Poderes.

Séptima.- El establecimiento formal de la carrera judicial significó que los jueces de distrito y los magistrados de circuito fueran designados conforme a sus conocimientos y experiencia, y no por designación directa de los ministros o, en el caso, de los consejeros, evitando las ligas derivadas de relaciones preexistentes.

Octava.- Se establecieron claramente los requisitos para la ratificación y las causas de sanción, de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

Novena.- En el caso de las adscripciones, se emitieron reglas claras para los cambios y para las primeras designaciones, terminando con el sistema de *adscripción por sanción* nacida de las *necesidades del servicio* que se manejaba anteriormente.

Décima.- Respecto a la integración del Consejo, considero ésta adecuada con siete miembros. En algunos países la integración es mucho mayor, como por ejemplo, España, que su Consejo Superior de la Magistratura tiene veinte miembros, o Bulgaria, cuyo Consejo Judicial Superior tiene veinticinco miembros, sin embargo el exagerado número de integrantes pudiera *entorpecer* de una manera considerable el desarrollo de sus actividades.

Décima Primera.- En relación al origen de los consejeros, existen países en los que, además de los designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, se incorporan miembros designados por colegios de abogados o por universidades, como es el caso del Consejo Nacional de la Magistratura de Perú. Sobre este particular, no obstante que las atribuciones del Consejo son de gobierno y administración, sus actos son formalmente correlativos al Poder Judicial y, en este sentido, la actividad jurisdiccional corresponde en forma exclusiva al Estado, por lo que no considero pertinente la participación de consejeros designados por elementos ajenos al Estado, sin importar que después de la designación se rompa todo vínculo con el órgano que los designó.

Décima Segunda.- Sobre las atribuciones del Consejo, considero que son las adecuadas, sin embargo llama la atención que en algunos países, el Consejo tiene la facultad de proponer, inclusive, a quienes deban desempeñar el cargo de lo que equivaldría a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, como ocurre en Bolivia, o atienden también a lo que podría equipararse con la figura del Ministerio Público, quien ejerce el monopolio de la acción penal, como el caso de Francia. Sobre el particular, dada la separación de Poderes y la función integral que se la ha concedido al Ministerio Público en su carácter de procuración de justicia, considero

adecuado que éste quede excluido de las atribuciones del Consejo. Situación que no comparto respecto de la propuesta para la designación de ministros, que bien podría realizarla el Consejo, eliminando así cualquier vínculo con el Poder Ejecutivo al restarle la facultad de proponer a los ministros.

Décima Tercera.- Considero que no existe razón jurídica para haber excluido del gobierno y administración que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal a la Suprema Corte de Justicia. El Consejo bien podría encargarse de las funciones administrativas de la Corte, en virtud de que la designación seguiría correspondiendo al Senado de la República y la remoción al procedimiento de juicio político, que le corresponde al H. Congreso de la Unión.

Décima Cuarta.- No encuentro razón jurídica para haber eliminado al Consejo del gobierno y administración del Tribunal Electoral, incluyendo la propuesta para la designación de magistrados electorales, que bien podría realizarla el propio Consejo y no limitarse exclusivamente a participar con tres consejeros en la Comisión de Administración del Tribunal. Inclusive, podría incorporarse, en sentido contrario, uno o dos magistrados electorales al Consejo de la Judicatura Federal.

Décima Quinta.- En este mismo sentido, las actividades jurisdiccionales a nivel federal que se realizan fuera del Poder Judicial, como es el caso de las justicias agraria, laboral y fiscal, deberían incorporarse al Poder Judicial, y que el Consejo se encargue de su gobierno, administración, vigilancia y disciplina.

Décima Sexta.- Respecto a la presidencia del Consejo, hago referencia fundamentalmente a que, derivado de las características que

presentaba el Poder Judicial tradicionalmente y hasta antes de la Reforma, ésta, a pesar de haber sido tan importante, no dejó de conservar la liga entre la Corte y el Consejo con la determinación de que el presidente de la Corte sería, a su vez, presidente del Consejo y presentando una integración con clara mayoría de consejeros provenientes del Poder Judicial (57%), mientras que el 43% restante quedaba en los consejeros designados por el Senado de la República (29%) y del designado por el presidente de la República (14%).

Décima Séptima.- No encuentro una razón jurídicamente válida para que el presidente de la Corte lo sea a la vez de Consejo, salvo la situación funcional que representa que colabore en dos órganos tan íntimamente ligados. Sin embargo por eficiencia administrativa y derivado de las atribuciones que les son competentes a cada uno de estos órganos del Poder Judicial, considero que la presidencia del Consejo no debiera estar a cargo del ministro presidente de la Corte, sino que debería de ser ocupada por uno de los consejeros, designado de entre ellos mismos, y si el Consejo se encargara, a su vez, del gobierno y administración de la Suprema Corte, y del Tribunal Electoral, no habría necesidad de tener algún vínculo adicional entre ellos para homogeneizar las políticas administrativas del Poder Judicial, toda vez que se aseguraría que dichas políticas fueran exactamente las mismas.

Décima Octava.- Respecto a la funcionalidad del Consejo en comisiones y su ejecución por medio de secretarías ejecutivas, considero que esta forma de administración es adecuada y ha dado pruebas de ello.

Décima Novena.- En cuanto a los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, considero que únicamente son órganos auxiliares el Instituto de la Judicatura Federal, que apoya las funciones de la carrera

judicial, la Visitaduría Judicial, que se encarga de la vigilancia de la función de los órganos jurisdiccionales, y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, que se encarga de la vigilancia y supervisión del funcionamiento administrativo de los integrantes del Poder Judicial. Los otros dos denominados órganos auxiliares del Consejo son el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

Vigésima.- La función de defensoría pública y asesoría jurídica, que realiza el Instituto Federal de Defensoría Pública, considero que no debiera estar incorporado al Poder Judicial de la Federación, en virtud de que lleva a cabo una función de parte en la materia penal y de coadyuvante a las partes en las materias no penales, por lo que podría considerarse que en este aspecto, el Poder Judicial podría estar realizando las funciones de juez y parte. En la práctica, no se han registrado problemas severos derivados de la situación de que la defensoría pública se encuentre en el Poder Judicial, sin embargo no es dable descartar que la función de dicho Poder es la jurisdiccional y no la de representación o asesoría. En tal virtud, se considera jurídica y administrativamente sano que el Instituto Federal de Defensoría Pública fuera desincorporado del Poder Judicial y se le otorgara una naturaleza jurídica autónoma e independiente de cualquier Secretaría de Estado o de la Procuraduría General de la República. En todo caso, esta función no es de apoyo a alguna de las que realiza el Consejo de la Judicatura Federal.

Vigésima Primera.- Por lo que corresponde al Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, considero que tampoco es un órgano auxiliar del Consejo, que sí de la función jurisdiccional, por lo que sólo se le debería eliminar de la categoría de órgano auxiliar y establecerlo

como un órgano técnicamente autónomo y que su gobierno y administración correspondiera, como se da en la práctica, al Consejo de la Judicatura Federal.

Vigésima Segunda.- Respecto del Tribunal Electoral, se considera que debiera corresponder totalmente al Consejo de la Judicatura Federal, su gobierno, administración, vigilancia y disciplina. Esta idea es la que se conservó en la reforma constitucional de 1996, toda vez que no se excluyó, constitucionalmente hablando, al Tribunal Electoral de la responsabilidad del Consejo; es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que lo excluye al señalar que corresponde al Consejo de la Judicatura el gobierno, administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. Jurídicamente no se encuentran razones para haber excluido al Tribunal Electoral de la égida de responsabilidad integral del Consejo.

Vigésima Tercera.- De igual manera, el Consejo también podría proponer al Senado los nombres de los candidatos a ocupar los cargos de magistrado electoral. En este caso tampoco se encuentra razón jurídica que lo impida.

Vigésima Cuarta.- La reforma constitucional de 1999, puede considerarse un acercamiento de la Corte con las actividades administrativas del Poder Judicial de la Federación. A raíz de la reforma de 1994, se dio una tajante separación de los magistrados de circuito y jueces de distrito con los ministros de la Suprema Corte. Ésta no podía intervenir en las decisiones del Consejo y no tenía influencia en ellas, con las reformas de 1999, esta situación se ve modificada.

Vigésima Quinta.- Dentro de la reforma constitucional de 1999, se considera adecuada la sustracción del Consejo de la Judicatura Federal dentro de los órganos en los que se deposita el Poder Judicial de la Federación, en virtud de que su naturaleza no es jurisdiccional sino administrativa.

Vigésima Sexta.- Si bien es cierto que el sistema de designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial por insaculación no era el más adecuado, en virtud de que no necesariamente eran designados los mejores, su designación por parte del Pleno de la Suprema Corte presenta igualmente el inconveniente de la posibilidad de que se puedan presentar intereses en conflicto al momento de que dichos consejeros desarrollen sus actividades, por lo que se considera que una manera de garantizar la mejor forma de elección de este tipo de consejeros sería por medio de una elección realizada por los mismos titulares de los órganos jurisdiccionales, respetando el origen de cada consejero, esto es, uno proveniente de los juzgados de distrito, otro de los tribunales unitarios de circuito y el tercero de los tribunales colegiados de distrito.

Vigésima Séptima.- Respecto de la conclusión del encargo de los consejeros designados por el Ejecutivo y el Senado, sin tener razón jurídica alguna para que se haya verificado, considero que el Poder Constituyente restó fuerza jurídica a un acto de designación jurídicamente válido, toda vez que la reforma no versó sobre el consejero designado por el presidente de la República ni de los designados por el Senado. No importa que originalmente se haya propuesto en la iniciativa de la reforma que el presidente de la República designara a dos consejeros y no a uno como lo hacía antes de la reforma y como lo seguirá haciendo, por no haber prosperado la propuesta en ese sentido.

Vigésima Octava.- Con relación a la facultad de la Corte de proponer al Consejo la formulación de acuerdos generales, establecida por la reforma de 1999, consideramos que esta reforma por sí misma es adecuada, en virtud de que de una u otra forma la experiencia de los ministros puede favorecer el desempeño del Poder Judicial.

Vigésima Novena.- Respecto a la posibilidad que tiene la Suprema Corte de vetar los acuerdos generales del Consejo, considero que jurídicamente no existe razón para esta atribución, toda vez que la función de gobierno y administración del Poder Judicial recae en el Consejo, por lo que la Corte no debería tener injerencia alguna, toda vez que su competencia debiera ser estrictamente jurisdiccional

Trigésima.- Respecto de la toma de protesta de jueces y magistrados ante el pleno de la Corte y ante el Consejo, no encuentro un fundamento jurídico sobre el que se haya podido basar esta reforma. La toma de protesta, como acto formal para el inicio de desempeño del encargo, debe realizarse sólo frente al Consejo de la Judicatura.

Trigésima Primera.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal del Estado mexicano, en razón de su competencia. No tiene superioridad jerárquica frente a los magistrados de circuito, jueces de distrito o magistrados electorales, y no debiera de tenerla tampoco respecto del Consejo de la Judicatura Federal. Los jueces, magistrados, consejeros, ministros y magistrados electorales tienen sus atribuciones y competencias específicamente determinadas por la ley; son independientes;

independencia necesaria para el adecuado desarrollo de sus atribuciones, por lo que no es dable pensar en jerarquía, ni subordinación alguna.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, tomos I, II y III, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994.

Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, 1ª. Reimpresión, México, UNAM, 1987.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, Por una teoría general de la política*, Cuarta Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Buen, Nestor de, *Derecho procesal del trabajo*, Tercera Edición actualizada, México, Editorial Porrúa, S.A., 1994.

Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1981.

Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Hacedo-Perrot, 1974.

Castán Tobeñas, José, *Poder Judicial e independencia judicial*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1951.

Castillo Larrañaga, José y Rafael de Pina, *Instituciones de derecho procesal civil*, 19ª Edición., México, Editorial Porrúa, S.A., 1990.

Colton, Joel, "El siglo veinte", en las *Grandes Épocas de la Humanidad*, Col. Historia de las Culturas Mundiales, Netherland, B.V., Time-Life Books, 1980.

Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, Séptima Edición actualizada, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Daga, Luigi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Jovene, 1973.

Ensor, R.C.K., *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, Madrid, 1935.

Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, trad. de Vicente Villacampa.

Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, Col. Grandes tendencias políticas contemporáneas, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1986.

Fix-Zamudio, Héctor, y Héctor Fix-Fierro, "El Consejo de la Judicatura", en *Cuadernos para la Reforma de Justicia 3*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

García Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., 1998.

Martin Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 5ª. edición, Madrid, 1980.

Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A, 1997.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Colección "Los Grandes Pensadores", Vol. I Madrid, España, SARPE, 1984.

Olmedo, Daniel, *Historia de la Iglesia Católica*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A, 1985.

Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo, la descentralización*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

Ovalle Fabela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1996.

Pina, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, Vol. I, "Introducción-Personas-Familia", México, Editorial Porrúa, S.A, 1978.

Pizzorusso, Alejandro de, Gustavo Zagrebelsky, y V. Carbone, *Comentarios de la Constitución. La Magistratura*, Tomos II y III, Bologna-Roma, Foro Italiano, 1991-1992.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa, S.A, 1956.

Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, Vol. I, "Introducción, Personas, Familia", Décimo Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A, 1978.

Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX*, Segunda Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

— *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª. Ed, México, Textos Universitarios, 1977.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Varios, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, 1995.

b) Diccionarios, Enciclopedias

Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho civil, vol. 1, México, Oxford University Press, 2000.

Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho Procesal, vol. 4, segunda edición, México, Oxford University Press, 2000.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A.-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

Historia Ilustrada del Siglo XX, Tomo 7, 1941-1947 y tomo 8, 1984-1954, México, Cumbre, (Grolier), 1985.

Historia Universal, tomo XII, México, Salvat Mexicana, 1980.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1963.

Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Mayo Ediciones, 1981.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima Edición, tomo II, Madrid.

c) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Concursos Mercantiles.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

Ley Federal de Defensoría Pública.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Judicial español.

Varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, Consejo de la Judicatura Federal, TOMO II, 1997.

d) Hemerografía

Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad en la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, CJF, 2001, n° 8.

García Belaúnde, Domingo, "La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLII, núms. 181-182, enero-abril 1992.

García Ramírez, Sergio, "Caballos de Troya, lo más sonoro ha sido el silencio", en *Excelsior*, 18 de mayo de 1995.

Nava Negrete, Alfonso, "Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XX, núms.. 79-80, julio diciembre de 1970, México, 1970.

Pérez Serrano, Nicolás, "El principio de la separación de Poderes, Debate académico", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1950.

e) Documental

Acuerdo General número 7/1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para convocar a concurso de méritos, para ocupar las plazas vacantes de jueces de distrito.

Acuerdo General número 12/1995, que constituye la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal; f

Acuerdo General número 4/1996, que establece el funcionamiento de Comisiones Unidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1996.

Acuerdo General número 26/1997, por el que se dictan reglas generales respecto a la práctica de las visitas de inspección ordinarias, extraordinarias o especiales, para ratificación o cambios de adscripción.

Acuerdo General número 13/1998, 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;

Acuerdo General 44/1998, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Acuerdo general número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

Acuerdo General número 26/1999, por el que se crea la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva Correspondiente.

Acuerdo General 54/1999, por el que se establecen las características y formas en las que se podrán realizar las visitas ordinarias.

Acuerdo General, s/n/1999, de la Designación de los Consejeros que formarán parte de la integración de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Acuerdo General número 5/2000, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretario Ejecutivo, con las direcciones generales que les corresponden.

Acuerdo General 79/2001, del Pleno de la Judicatura Federal, 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; y que abroga el diverso Acuerdo General 25/2000 del propio Consejo.

Acuerdo General número 51/2002, relativo a la designación de consejeros que integrarán la comisión debe proveer los trámites y resolver los asuntos de notoria urgencia que se presenten durante el receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dos.

Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "Comentarios al artículo 97", en "Derechos del pueblo mexicano", México a través de sus constituciones, Tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.

Congreso Constituyente de Querétaro, *Diario de los Debates*, T. II.

Dalle, Hubert, "El autogobierno del Poder Judicial", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 45-46, enero-junio, 1985.

Diario de Debates del Senado de la República.

Exposición de Motivos de la Reforma de 1994, en *Normas Fundamentales*, Cuarta edición actualizada, Tomo I, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1999.

Instituto de la Judicatura Federal, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tematizada y concordada*, México, Editorial Themis, Colección Investigaciones 1, 1997.

Oliva Santos, Andrés de, "El Consejo General del Poder Judicial en España", en *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Pizzorusso, Alejandro de, "El Autogobierno", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 54-46, enero-junio de 1985.

— "El Consejo Superior de la Magistratura en Italia", en *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 43-44, Abril-Diciembre de 1984.

f) Internet

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

http://www.ifecom.cjf.gob.mx/Leyes_Reglamentos/motivos.asp

<http://www.shcp.gob.mx/docs/990928.html>

<http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero1/consejo-judicatura.htm>

<http://www.congresocol.gob.mx/Revista/consejo.htm>.

<http://info.juridicas.unam.mx/publica/anuario/anuar94/reforjud.htm>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN