

00721
724



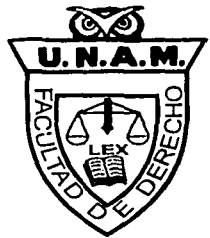
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ORGANIZACION FUNCIONAMIENTO Y
EFICACIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
FEDERAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:

KARLA BELEM RAMIREZ GARCIA



ASESOR: DR. SERGIO R. MARQUEZ RABAGO

MEXICO, D. F.

2003



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.



B

**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:

La alumna **RAMÍREZ GARCÍA KARLA BELEM**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL "** bajo la dirección del suscrito y de **Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Márquez Rábago, en oficio de fecha 23 de mayo de 2003 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 15 de julio del mismo años, 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 la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 16 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.*



C

**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 "**ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**", elaborada por la alumna **RAMÍREZ GARCÍA KARLA BELEM**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la 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 15 de julio de 2003.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

D

Sergio R. Márquez Rábago
Doctor en Derecho

México, Distrito Federal a 22 de mayo de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este medio le envío un cordial saludo y me es satisfactorio informarle que la alumna **KARLA BELEM RAMÍREZ GARCÍA** con número de cuenta 9034150-8, ha concluido bajo mi asesoría y en ese Seminario a su digno cargo, el trabajo recepcional para optar por el título de Licenciado en Derecho intitulado "**ORGANIZACIÓN FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**", el cual en mi criterio reúne los requisitos metodológicos y académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Comunico lo anterior a usted a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo, pueda continuar con el trámite de titulación precedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi admiración y respeto.

ATENTAMENTE



F

AGRADECIMIENTOS

A Dios,
por su infinita misericordia.

A mis padres Cecilia y Carlos,
mi agradecimiento eterno.

A mis hermanos Amarantha y Carlos,
por brindarme su cariño.

Especialmente a **GII**,
por su amor y apoyo incondicional.

Al Magistrado Arturo Ramírez Sánchez,
por su ayuda desinteresada. ¡Gracias tío!

A la Magistrada María Cristina Pardo Vizcaino de Macías,
por la formación que me dio. Siempre la admiraré.

Al Juez Fernando Rangel Ramírez,
por la confianza que tiene en mí, así como por todas sus enseñanzas.

Y, a mi asesor Dr. Sergio R. Márquez Rábago,
por su colaboración en el presente trabajo de investigación.

F

**“ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DEL CONSEJO
DE LA JUDICATURA FEDERAL”**

ÍNDICE

| | PÁGINA |
|--------------------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |

CAPÍTULO I

**La división de poderes. Dispositivo equilibrador
del poder público**

| | |
|---|-----------|
| 1.1. Connotación general | 3 |
| 1.2. La Concentración del poder del Estado | 4 |
| 1.3. Evolución del concepto | 7 |
| A) La división de funciones | 8 |
| -Grecia | 8 |
| -Roma | 9 |
| -El Estado moderno | 12 |
| B) La división del poder público | 14 |
| -Locke | 14 |

G

| | |
|---|----|
| -Montesquieu | 15 |
| -La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica | 18 |
| 1.3.1. La División de Poderes en México | 19 |
| 1.3.1.1. El artículo 49 constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 22 |
| 1.4. Alcances y excepciones de la división de poderes | 24 |
| 1.5. El Poder Legislativo Federal y sus funciones | 28 |
| 1.6 El Poder Ejecutivo Federal y sus funciones | 51 |
| 1.7. El Poder Judicial de la Federación y sus funciones | 75 |

CAPITULO II

El Poder Judicial Federal

| | |
|---|-----|
| 2.1. Referencia histórica de los órganos judiciales | 78 |
| 2.1.1. Roma | 78 |
| 2.1.2. España | 81 |
| 2.1.3. Inglaterra | 84 |
| 2.1.4. México | 86 |
| 2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación | 98 |
| 2.2.1. Integración | 98 |
| 2.2.2. Funcionamiento | 102 |
| 2.3. Los Tribunales Colegiados de Circuito | 105 |
| 2.3.1. Organización | 106 |

4)

| | |
|---|-----|
| 2.3.2. El Magistrado | 108 |
| 2.3.3. Requisitos para ser Magistrado | 112 |
| 2.4. Los Tribunales Unitarios de Circuito | 112 |
| 2.4.1. Ámbito competencial | 112 |
| 2.4.2. Nombramiento de Magistrados | 114 |
| 2.5. Los Juzgados de Distrito | 114 |
| 2.5.1. Integración | 115 |
| 2.5.2. Funcionamiento | 115 |
| 2.5.3. El Juez Federal | 116 |
| 2.6. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación..... | 117 |
| 2.6.1. Organización | 120 |
| 2.6.2. Funcionamiento | 122 |
| 2.7. El Jurado Federal de ciudadanos | 122 |
| 2.7.1. Origen | 123 |
| 2.7.2. Objetivos | 124 |
| 2.7.3. Integración | 126 |

CAPITULO III

El Consejo de la Judicatura

| | |
|--|-----|
| 3.1. Las reformas constitucionales de 1994 | 127 |
| 3.2. Las reformas constitucionales de 1999 | 133 |
| 3.3. Creación del Consejo de la Judicatura Federal | 137 |

I

| | |
|--|-----|
| 3.4. Origen del Consejo de la Judicatura Federal | 139 |
| 3.5. Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal | 144 |
| 3.6. Composición del Consejo de la Judicatura Federal | 148 |
| 3.6.1. Análisis del artículo 100 constitucional | 151 |
| 3.7. Los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal | 154 |
| 3.7.1. Nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal | 154 |
| 3.7.2. Requisitos para el aspirante a consejero de la Judicatura Federal | 157 |
| 3.7.3. Duración en el desempeño de las funciones de los consejeros de la Judicatura Federal | 158 |
| 3.7.4. Inamovilidad de los consejeros de la Judicatura Federal | 159 |
| 3.8. Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal | 159 |

CAPITULO IV

Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal

| | |
|--|-----|
| 4.1. Las facultades administrativas | 169 |
| 4.1.1. Naturaleza de la facultad administrativa | 170 |
| 4.1.2. La determinación del número y división de los circuitos y distritos judiciales | 170 |
| 4.1.3. La competencia territorial y la especialización de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito | 171 |
| 4.1.4. Del nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito | 173 |

R

| | |
|---|------------|
| 4.1.5. De la averiguación de conductas judiciales | 188 |
| 4.1.6. De la toma de protesta de magistrados y jueces | 208 |
| 4.1.7. De la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Tribunal Federal Electoral..... | 209 |
| 4.1.8. De la expedición de acuerdos generales | 210 |
| 4.1.9. De la elaboración del presupuesto del Poder Judicial de la Federación | 212 |
| 4.1.9.1. Análisis del procedimiento | 213 |
| 4.2. Las facultades jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal | 219 |
| 4.2.1. Del conocimiento y resolución de las controversias entre servidores públicos del Poder Judicial | 223 |
| 4.2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte en una controversia | 225 |
| 4.3. Logros y avances del Consejo de la Judicatura Federal | 226 |
| | |
| CONCLUSIONES | 249 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 254 |

INTRODUCCIÓN

Al terminar mis estudios en la Facultad de Derecho tuve la oportunidad de incorporarme al Poder Judicial de la Federación, desde entonces surgió mi inquietud por estudiar al órgano encargado de su funcionamiento desde el punto de vista administrativo y disciplinario: el Consejo de la Judicatura Federal.

En el año de 1994, mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de ese año, fueron reformados algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de realizar una nueva reestructuración de fondo al Poder Judicial de la Federación.

Con esta reforma se intentó mejorar nuestro sistema de procuración e impartición de justicia, siendo el objetivo primordial el fortalecimiento del Estado de Derecho así como lograr un sistema de justicia cada día más eficaz e independiente.

Por ello, se dio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una nueva composición y estructura; además se amplió su competencia constitucional y se le restaron funciones de administración del Poder Judicial de la Federación, creando al Consejo de la Judicatura Federal, para el efecto de sustituir al máximo tribunal de la Nación en el ejercicio de esas atribuciones de tipo administrativo, y no distraerlo de sus funciones de control constitucional.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal se crea con el fin de darle una mayor independencia al Poder Judicial y facilitar la actividad jurisdiccional de la misma, así como aumentar la calidad en la impartición de justicia, a través de la consolidación de la carrera judicial y con ello llegar al objetivo principal, la independencia y consolidación del Poder Judicial.

Ahora bien, el nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal no es una innovación del Derecho Mexicano, más bien fue el resultado de la influencia de consejos creados en otros países de Europa y América Latina; incluso de legislaciones de los Estados de Coahuila y Sinaloa, que fueron creados con antelación al federal consagrado en la reforma constitucional referida.

En el presente trabajo académico, pretendo realizar un estudio general de la estructura y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal y partiendo de ello, tratar de determinar si este órgano, verdaderamente cumple con su cometido, es decir, si su creación ha coadyuvado al fortalecimiento e independencia del Poder Judicial.

Con independencia del resultado de lo anterior, no se debe desconocer que la reforma de 1994, a través de la cual se crea al Consejo de la Judicatura Federal, constituye una innovación dentro de nuestro sistema judicial que ha venido a revolucionar su estructura, esperando que sea para bien de nuestro país.

CAPÍTULO I

La división de poderes. Dispositivo equilibrador del poder público

1.1. Connotación general. 1.2. La Concentración del poder del Estado. 1.3. Evolución del concepto. A) La división de funciones. -Grecia. -Roma. -El Estado moderno. B) La división del poder público. -Locke. -Montesquieu. -La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. 1.3.1. La División de Poderes en México. 1.3.1.1. El artículo 49 constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1.4. Alcances y excepciones de la división de poderes. 1.5. El Poder Legislativo Federal y sus funciones. 1.6 El Poder Ejecutivo Federal y sus funciones. 1.7. El Poder Judicial de la Federación y sus funciones.

1.1. Connotación General

Al separar a la Administración Pública del Poder Judicial en el Estado contemporáneo, se aseguró uno de los principios esenciales del Estado moderno e inauguró uno de los cambios más seguros para que la Administración Pública se convirtiera en instrumento vital del Estado y en órgano de legalidad. Esta separación entre ejecutivo y judicial posibilitó el carácter estable, flexible y dinámico de la Administración Pública.

El derecho, y en este caso el de México, contiene no solamente normas que regulan la inmediata actividad del Estado en forma de función administrativa, sino que también contiene disposiciones para una serie de organismos autónomos de la Administración. En México, por ejemplo, el Derecho Administrativo no sólo regula a las dependencias del Poder Ejecutivo y la propia actividad de este Poder, sino que también se encarga de regular el funcionamiento de lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal designa como entidades paraestatales.

La Constitución establece las diferencias que existen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; no obstante que la teoría de la división de poderes es universal, su aplicación práctica adquirió matices diversos en los distintos Estados. Por ejemplo, en Francia, la teoría de la división de poderes establecida en la Constitución puso un énfasis especial en prohibir que los

Tribunales del Poder Judicial tuvieran injerencia en la actividad propia del Poder Ejecutivo.

En Alemania, por el contrario, la división de poderes sirvió para someter al Poder Ejecutivo, ya que el Estado consideraba que éste actuaba de manera incontrolada y que era necesario sujetarlo formalmente al control del Poder Judicial. Este control fue posible dada la gran confianza que el pueblo alemán tenía en sus tribunales judiciales.

En los Estados Unidos de Norteamérica la división de poderes sirvió para que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se sometieran estrictamente a la Constitución y al control del Poder Judicial. En este país, la tradicional fuerza del Poder Judicial para declarar la inconstitucionalidad de las leyes ha venido menguando con el tiempo, situación que ha permitido un paulatino fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

En México, la teoría de la división de poderes viene a situar a la Constitución como el documento fundamental para crear las instituciones del Estado y repartir las competencias. En nuestro país ha sido posible, basándose en la Constitución, el desarrollo flexible del Derecho, según las cambiantes circunstancias sociales y económicas. Lo importante no estriba en limitar la actividad de alguno de los tres poderes, sino en vigilar que cada uno no exceda la esfera de sus atribuciones y en la medida que esto suceda, nuestro país contará con un derecho congruente con nuestra realidad y un instrumento de cambio social.

1.2. La concentración del poder del Estado

El profesor Andrés Serra Rojas nos dice:

"Todo grupo humano que se propone determinados fines, necesita entregar la dirección del mismo a una persona o grupo de personas a las que reviste de la suficiente 'autoridad' o 'poder' para imponer sus resoluciones."¹

Del mismo modo, afirma:

"El poder del Estado ha sido creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas. Sin el poder la vida social sería caótica e intolerable. El hombre es rebelde por naturaleza y debe ser encauzado por los senderos del bien."²

De tal manera que el *poder* surge ante la urgente necesidad de asegurar la convivencia humana que con frecuencia se ve amenazada.

"La defensa del grupo y la necesidad de una dirección eficaz - dice Serra Rojas- formaron las primeras concentraciones de poder."³

Una vez que han sido dictadas las normas a que debía someterse la conducta de los hombres para una mejor convivencia, fue necesario encontrar a alguien que las hiciese valer, y para ello, los hombres buscaron la forma de encargar a un hombre o a un poder que superase a todos los miembros de la comunidad, para hacer efectivos aquellos preceptos; así nació el Estado como poder de derecho y como poder de hecho, imponiéndose a los demás, haciéndose respetar por la fuerza física o por la fuerza moral, apareciendo como un instrumento eficaz para establecer y hacer valer un orden, una vida entre varios, ejerciendo su autoridad sobre ese grupo de hombres.

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado*. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Cuarta edición. México, 1996. p. 389

² *Ibidem*. p. 388

³ *Ibidem*. p. 385

La Constitución consagra en el artículo 39 el principio fundamental del poder: *"... Todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste..."*.

El citado profesor Andrés Serra Rojas al respecto señala:

*"En el derecho público el poder se refiere a la autoridad que tiene los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado."*⁴

Así, el Estado tiene fuerza o poder, algo que le ha sido dado por los hombres, de ahí que el Estado tiene poder porque los hombres que lo crearon lo tenían, pues nadie puede dar lo que no tiene.

Es por ello que al gobierno se le considera depositario de la soberanía, porque él no es el titular o dueño de la misma, pues ésta reside, por esencia en los hombres.

La soberanía equivale a la suma de las voluntades libres del pueblo, es decir, es el haz de las voluntades libres de la población de un Estado, que han sido entregadas en depósito del mismo. El Estado entonces, es soberano, dicta las leyes que nos rigen; leyes que del mismo modo se fundan en su soberanía, y él mismo las hace valer, como una obligación que le hemos impuesto.

De esta forma, el Estado se convierte en una institución suprema, respetable y con la fuerza o poder suficientes para estar sobre los que lo crean y sobre aquellos que, dadas las condiciones previstas por las leyes o por los tratados internacionales, se ajustan a dichas condiciones.

⁴ Ibidem. p. 379

Al respecto señala el tratadista Hans Kelsen: *"El poder del Estado consiste esencialmente en que 'somete' los hombres al Estado; es aquello en virtud de lo cual el Estado 'domina' sobre los hombres; aquello en virtud de lo cual los hombres están subordinados al Estado y son sus 'súbditos'."*⁵

Pero todas estas descripciones que formula Kelsen de la relación en la que se hallan los hombres que forman el Estado, con respecto al mismo, son expresiones figuradas, que indican la relación que existe con un orden obligatorio, es decir, el hecho de que el hombre esté sometido al poder del Estado, significa que su conducta forma el contenido de una norma coactiva, la cual, junto con otras normas coactivas que determinan la conducta de éste y de otros hombres, representan un sistema o un orden unitario.

En resumen, la sociedad que ha llegado a la forma política superior que es el Estado, engendra todo un sistema de relaciones de poder que se contienen en la organización político administrativa del Estado y ningún poder es superior al poder del Estado. Hoy el Estado tiene el monopolio del poder legal; pero aún así, necesita apoyarse en la opinión pública y en los principios justos de su actuación, pues el poder tiene como misión realizar el bien público.

1.3. Evolución del concepto

Desde hace ya mucho tiempo, se ha intentado evitar la concentración del poder del Estado, a través del equilibrio de distribución de las atribuciones públicas entre diversos entes públicos. Sin embargo, esta tendencia alcanzó su expresión ideológica durante el siglo XVIII con las ideas de Charles Louis de Sécondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, al punto de considerar la división de poderes como uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado.

⁵ HANS, Kelsen. *Compendio de Teoría General del Estado*. Colofón. Primera Edición. México, 1992. p.134

Los franceses revolucionarios, sostuvieron en el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, que:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

A continuación se analizan las características más importantes de la evolución del pensamiento jurídico y político sobre la división de poderes.

A) La división de funciones

- Grecia.

En el pensamiento político griego encontramos que Platón y Aristóteles consideraban que tanto la calidad como el número de los gobernantes eran factores que definían las formas de gobierno, y por ello, estos filósofos determinaron la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público.

Así, Aristóteles el gran filósofo griego, en su extensa obra *La Política*, indica que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes, y por ello resume los encargos de las funciones públicas en: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; y por último los aplicadores o intérpretes de la ley, es decir el cuerpo judicial, explicándolos de la siguiente forma, tal como lo destaca el maestro Sánchez Bringas⁶:

"... Todas las formas de constitución tienen tres elementos... y si estos elementos están bien reglamentados, la constitución estará

⁶ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1997. p. 387

necesariamente bien ordenada... el primero es, cual debe ser, el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección de ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico... el elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados... el título de magistratura, tomándolo simplemente, debe aplicarse el modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación. En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción, saber cuántas clases de tribunales de justicia hay en cuanto al sistema de designación, si hay que designarlos por voto o por sorteo."

De tal forma que Aristóteles expuso la conveniencia de una división en el ámbito de las funciones estatales e igualmente explicó comparativamente el grupo y grado en que participa en cada una de las funciones mencionadas.

- Roma.

Se dice que en Roma durante el período republicano, se manifestó un mecanismo equilibrador del poder político a través de las diferentes atribuciones

del Senado, del Consulado y de la participación ciudadana, en la adopción de ciertas decisiones de gobierno.

También se ha señalado que el notable pensador Polibio, dedujo como la mejor forma de gobierno la mixta, con la cual asoció la idea de dividir el supremo poder estatal para así limitarlo. El autor Reinhold Zippelius en su libro *Teoría General del Estado* cita también a Polibio, en donde dice:

*"Los diversos factores del poder deben equilibrarse de tal modo, que ninguno adquiera supremacía y venga a ser decisivo, sino que permanezcan en equilibrio, como en una balanza, que las fuerzas antagónicas se anulen mutuamente y así se conserve duraderamente la situación constitucional."*⁷

De esta forma, Polibio consideró que el Consulado representaba la forma de gobierno monárquica; el Senado la aristocrática; y la participación ciudadana la democrática. De manera semejante apreció Marco Tulio Cicerón la organización republicana.

Sin embargo, existen dudas respecto a si se llegó a concebir en la antigua Roma una verdadera división de poderes.

En relación con el tema, el jurista mexicano Jorge Carpizo, señala:

"También se ha afirmado que en el pensamiento de Polibio y Cicerón se encuentra la idea de la separación de poderes. En realidad, en estos filósofos-historicistas no se haya vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de diversas formas de gobierno. Su

⁷ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado (Ciencia Política)*. UNAM. Primera edición. México, 1985. p. 324

conclusión, y acertada, fue que la mejor constitución es aquella que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos.⁸

Por su parte, el historiador Sabine sostiene:

"... el motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que ésta había adoptado inconscientemente una forma mixta de gobierno en el cual los elementos se encuentran exactamente ajustados y en perfecto equilibrio. Los cónsules constituyen un factor monárquico, el senado uno aristocrático y las asambleas populares uno democrático; pero el verdadero secreto del gobierno romano consiste en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente, impidiendo así la natural tendencia a decaer que se produciría en el caso de que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso. Polibio modificó en dos aspectos la vieja teoría de la forma mixta de gobierno, que había sido durante mucho tiempo un lugar común."⁹

Posteriormente el autor destaca que Polibio se apoyó en el principio jurídico romano de la colegialidad, *"por virtud del cual un magistrado podría oponer su veto a lo decidido por cualquier otro magistrado que tuviera igual o menor imperium que él"*.¹⁰

Dando así al gobierno mixto la forma de un sistema de frenos y contrapesos, forma en que pasó a Montesquieu y a los fundadores de la Constitución norteamericana.

⁸ CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1986. p.195

⁹ SABINE, H. George. *Historia de la teoría política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982. p.

122

¹⁰ *Ibidem*. p. 123

- El Estado moderno

El Doctor Mario de la Cueva nos dice que el estado moderno es:

*"La estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger, además, la industria y el comercio del capitalismo incipiente, o para expresarlo en una fórmula breve: el estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra y sin-riqueza."*¹¹

El estado moderno fue, al igual que en la antigüedad y en la Edad media y que en los países capitalistas de nuestros días, una manifestación clara de lucha de clases como ley fundamental de la historia.

Así, a diferencia de las naciones como España y Francia, donde el absolutismo del monarca va secando con el auxilio de los nobles hasta el último vestigio de las libertades comunales, Inglaterra emprende la tarea de arrancar al rey los derechos de la persona; situación que se inicia con la Carta Magna lograda por el rey Juan sin Tierra (1215), donde se asienta el principio: *"Ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por un juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país."*¹²

La Carta Magna consagró los dos principios esenciales de que se iba a nutrir el constitucionalismo del futuro: el respeto de la autoridad a los derechos de la

¹¹ CUEVA, Mario, De la. *La idea del Estado*. Fondo de Cultura Económica. UNAM. Cuarta edición. México, 1994. p. 79

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. Vigésimo Séptima edición. México, 1993. p. 213.

persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, que en Inglaterra integraban el "*common law*". En torno a esos dos principios se debate, a partir de la Carta, la historia inglesa.

En un conflicto de jurisdicciones, el rey Jacobo I declaró que podía fallar personalmente en cualquier causa, sustrayéndola del conocimiento de los jueces ordinarios, a quienes consideraba sus delegados; a lo que el Justicia Mayor del Reino de Lord Eduardo Coke se puso, aduciendo que el rey en persona no puede juzgar causa alguna; que todos los casos civiles y penales tendrán que fallarse en algún tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre del reino, y que los casos que atañen a la vida, la herencia, a los bienes o al bienestar de los súbditos, no pueden decidirse por razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un arte que requiere largo estudio y experiencia, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo. Ante ello, el rey ofendido, dijo que en todo caso él estaría sometido a la ley, lo cual era traición sostener. Allí estaba la tesis fundamental del absolutismo; frente a ella, Coke no evadió la afirmación de la monarquía constitucional diciendo que el rey no está sometido a ningún hombre, pero sí esta bajo Dios y la ley

De lo anterior se desprende que de las ideas de Coke surge la diferencia de funciones y de órganos, pues, si sólo los jueces y no el rey, podían fallar las causas civiles y penales, quería decir que la función jurisdiccional estaba encomendada a un órgano independiente del monarca, titular éste de la función gubernativa. Y si el rey mismo estaba bajo la ley, entonces la ley, emanada del Parlamento, era ajena y aun superior a la voluntad del soberano.

La supremacía absoluta de la ley, que pregonaba Coke, engendró alternativamente, en los años sucesivos, el absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Cromwell, lo que permitió advertir que era necesario establecer una fórmula armónica de equilibrio entre el poder que hace la ley y el que la ejecuta.

Durante la segunda mitad del siglo XVII inicia propiamente la consolidación de la división de poderes en la etapa baja del Estado contemporáneo, bastando con que nos limitemos a considerar la exposición de que fue objeto por sus dos principales formuladores Locke y Montesquieu.

Don Felipe Tena Ramírez, destacado constitucionalista, señala en su Derecho Constitucional Mexicano que:

*"...estos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, derivándose una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo. A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso."*¹³

B) La división del poder público

- Locke.

La obra de John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, apareció en 1690. Su objeto fue trazar una teoría política para la monarquía recientemente restaurada que mostrara la conveniencia de tener un rey con poderes limitados. De ahí la necesidad de separar el poder estableciendo la distinción de los tres siguientes: el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el federativo, que es el encargado de los asuntos externos y de la

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. cit. p. 212

seguridad. Los dos últimos pertenecen al rey, y el legislativo corresponde al "rey en parlamento", según la tradición inglesa.

Como acertadamente lo señala el citado maestro Sánchez Bringas:

*"La función judicial no es reconocida por Locke como propia de un poder sino como actividad implícita en el poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces."*¹⁴

Es importante señalar finalmente, que aunque la doctrina de Locke no constituye una franca teoría de separación de poderes, sin embargo, se puede considerar a éste como el primero que advierte su interés en el sentido moderno y para el respeto que de los derechos del hombre tiene este principio, cuando afirma que:

*"...para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado."*¹⁵

- Montesquieu.

Charles Louis de Sécondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu fue uno de

¹⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 388

¹⁵ Citado por TENA RAMÍREZ, Enrique. Ob. cit. p. 212

los más notorios e ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII, se convirtió en el padre de la teoría de la división de poderes; su obra fundamental, en este aspecto, fue *"El Espíritu de las Leyes"*, la cual fue escrita en 1748.

El planteamiento meridiano de su doctrina lo cita así:

*"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."*¹⁶

El constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez, escribió lo siguiente:

*"Montesquieu fijó su atención en la situación de los jueces, que había pasado inadvertida para Locke. Montesquieu pensó que aunque la justicia es aplicación de leyes, sin embargo la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes. La novedad de Montesquieu -agrega Tena Ramírez- con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de las leyes."*¹⁷

¹⁶ MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Trad. De Nicolás Estéves. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1971. p. 187

¹⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. p. 215

Así quedaron trazadas las tres principales funciones del Estado moderno, de acuerdo al principio de la división de poderes. Una función estatal, la legislativa, destinada a la creación de normas generales, de leyes; dos funciones estatales, la ejecutiva y la judicial, dedicadas a la aplicación de esas leyes; la ejecutiva referida a la política exterior y a la seguridad interior y la judicial a la aplicación de las penas y a la resolución de conflictos entre particulares. Pero quizá el mayor empeño de Montesquieu no haya estado en deslindar con precisión estas tres funciones estatales, sino en evitar que se confundieran en un solo órgano, al afirmar lo siguiente:

"...Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y de poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar la leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares."¹⁸

La importancia de la división de poderes radica en su finalidad, consistente en evitar la opresión, la tiranía, impedir el abuso de la autoridad, haciendo que los poderes se limitaran unos a otros con su propio peso y su propia fuerza. Así, el Doctor Mario de la Cueva ha escrito que:

¹⁸ MONTESQUIEU. Ob. cit. p. 188

"En los renglones de El espíritu de las leyes late un principio hermoso que se ha puesto de relieve muchas veces: la garantía mejor, si no la única, de que el poder no podrá cometer abusos, consiste en que el poder detenga al poder, función que corresponde exactamente a la idea de la separación de los poderes; o expresado en otras palabras, que ya son clásicas entre los expositores: la doctrina de Montesquieu conduce a un sistema de frenos y contra frenos, de pesos y contrapesos en las actividades de cada uno de los poderes."¹⁹

En resumen, podemos decir que Montesquieu al exponer su doctrina, pretendió asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de poderes en uno solo:

"La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder."²⁰

- La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica

A partir de 1776, año en que aparecen las primeras constituciones de los Estados Unidos que integrarían la Unión Americana, se acoge la división de poderes como elemento esencial de su organización.

El Derecho Constitucional de Estados Unidos, parte del pensamiento sistematizado de Montesquieu y adopta los conceptos con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de los 'checks and balances'; es decir, de los frenos

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario, Ob. cit. p. 98

²⁰ MONTESQUIEU, Ob. cit. p. 188

y contra pesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.

El maestro Sánchez Bringas²¹ nos explica que este criterio fue reiterado por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en el caso Kilbourn V. Thompson, 103 U.S. 168, 19of, 1880, cuando resolvió lo siguiente:

"... Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, dividense en tres grandes departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. Es también esencial al eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros."

De igual forma, en la Convención de Massachusetts de 1780, se declara que el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres.

1.3.1. La división de poderes en México

En la historia constitucional del nuestro país podemos apreciar a través de las diversas constituciones, desde la de Apatzingán de 1814 hasta la de 1917, la intención de mantener una separación de los poderes establecidos, con el

²¹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 390

propósito de equilibrarlos entre sí, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos, como la propia libertad de los ciudadanos.

Al respecto, el maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela nos dice:

*"El principio de división o separación de poderes", característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las Constituciones mexicanas, circunstancia que era la natural y lógica consecuencia de las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión norteamericana. Si en lo tocante a la idea de la soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau en la mente de los creadores y estructuradores del Estado mexicano, Montesquieu, por su parte, ejerció indiscutible influencia sobre ellos."*²²

Fue así como desde el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, se estableció el principio de la división de poderes:

Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Artículo 12.- Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Primera edición. México, 1997. p. 587

En tanto que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 dispuso:

Artículo 9º.- El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció en el artículo 6º lo siguiente:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se dispuso lo siguiente:

Artículo 4º.- El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

En el artículo 5º de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se estableció:

La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 dispuso:

Artículo 50.- El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

1.3.1.1. El artículo 49 constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 49 Constitucional consagra el principio de la llamada "división de poderes", de ahí que sea uno de los principios más importantes de nuestra Constitución.

Este artículo 49 Constitucional establece:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

De acuerdo con nuestra Constitución vigente, el "Supremo Poder de la Federación", es decir, el poder público del Estado federal mexicano, se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 50), el Ejecutivo, depositado en un solo individuo denominado presidente de los

Estados Unidos Mexicanos (artículo 80), 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 (artículo 94). De esta forma, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación".

La tesis mexicana que han seguido todas las constituciones de nuestro país, con excepción de la de 1814, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio, y de esta manera lo que está dividido es el ejercicio del poder. Entonces, cada rama del poder, es decir, los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial, es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, por lo que no podrán ejercer lo que no se les atribuye. Sin embargo, es la propia Constitución la que construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función.

Es importante destacar que una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder, y otra muy distinta es la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. Es más, la propia Constitución expresamente prohíbe la confusión de los poderes al señalar que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona, excepto en los casos que la misma también señala, dos de los cuales se encuentran indicados en el propio artículo 49 Constitucional y que son por un lado el artículo 29 y por el otro el segundo párrafo del artículo 131. Únicamente en esos casos y con los procedimientos que la misma Constitución señala, el Presidente de la República podrá legislar, salvo las demás excepciones constitucionalmente consignadas y que más adelante se tratan.

1.4. Alcances y excepciones de la división de poderes

En relación a los alcances normativos de la división de poderes, tal y como lo señala el maestro Enrique Sánchez Bringas²³, el principio de esta división presenta las siguientes cuatro características:

- a) Crea tres órganos cupulares de producción normativa;
- b) Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña;
- c) Prohíbe la invasión de competencias entre estos órganos;
- d) Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

Como ya anteriormente fue citado, el artículo 49 de nuestra Constitución, señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de lo que se aprecian las dos primeras características, y es en este mismo ordenamiento en donde se identifica al primer órgano como legislativo porque le asigna de manera relevante la atribución de crear leyes. En el artículo 73 Constitucional se consagran las facultades del Congreso de la Unión (atribuciones para expedir leyes de distintas materias y para la realización de actos administrativos).

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, el artículo 89 contiene las facultades que identifican a dicho órgano como administrativo. Sin embargo, el titular del Ejecutivo Federal también tiene atribuciones legislativas, según se desprende de las excepciones que el artículo 49 establece en materia de emergencia y de comercio exterior (artículos 29 y 131 constitucionales).

²³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 395

No obstante, aun y cuando el artículo 49 constitucional no las menciona, existen otras excepciones constitucionales y son las establecidas en el artículo 89, fracción I (facultad reglamentaria) y fracción X (facultad para celebrar tratados internacionales).

La denominación Poder Judicial se explica en las principales atribuciones que le asigna la Constitución (artículos 103, 104, 105, 106 y 107). Estos preceptos se refieren a la resolución de controversias pero también realiza atribuciones administrativas y legislativas, por ejemplo, en el caso de las primeras, la investigación de algún hecho que constituya la violación del voto público (artículo 97); la designación de jueces y magistrados; por lo que hace a las segundas los Acuerdos Generales dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal en materia de distribución de asuntos, carrera y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Estos ejemplos acreditan que cada órgano del Estado tiene atribuciones predominantes dentro de sus funciones, por lo mismo son determinantes de su identidad. También se observa que cada órgano dispone de un número reducido de facultades que materialmente corresponden a las que identifican a los otros.

Por otra parte, la prohibición de invadir las competencias de otros órganos es una característica derivada de la necesidad del orden que debe existir para el buen funcionamiento del poder público.

Ahora bien, en cuanto a las excepciones de la división de poderes, la Constitución establece los casos en que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originariamente le corresponden al Congreso de la Unión. Son hipótesis calificadas por la norma fundamental como excepciones al principio de la separación de poderes.

El artículo 29 constitucional.- La norma constitucional faculta al presidente de la República para iniciar el procedimiento suspensorio de la Constitución, que comprende tres aspectos: los derechos del gobernado que obstaculicen la solución de los problemas que afrontan la sociedad y el Estado; los medios de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, en especial, el juicio de amparo; y el principio de la división de poderes. En estos casos, el presidente de la República podrá ser facultado para expedir las leyes que amerite el Estado de emergencia. Desde luego que estas atribuciones deben restringirse al tiempo en que prevalezca el fenómeno que pone en riesgo a la sociedad y al Estado; una vez que desaparezca, el presidente queda imposibilitado para continuar desarrollando esta excepcional función legislativa.

El artículo 131 constitucional.- El artículo 49 prevé otra hipótesis donde el presidente de la República es dotado de facultades extraordinarias para legislar. Se trata del comercio exterior regido por las bases contenidas en el artículo 131 constitucional, que dispone lo siguiente:

"... Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación grabar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. ...El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al

Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

La existencia de estas atribuciones encuentra su explicación en la intensa dinámica que caracteriza al fenómeno económico, específicamente, la que se refiere al comercio exterior.

Artículo 73. XVI constitucional.- En este ordenamiento se localiza otro caso - que por cierto no es mencionado en el artículo 49 constitucional- donde se faculta al Consejo de Salubridad General, dependiente del presidente de la República, a expedir normas generales, es decir, a desarrollar atribuciones materialmente legislativas. Tal precepto ordena lo siguiente:

"... Artículo 73. XVI.- 1º. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2º. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3º. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país".

Artículo 89 fracción X y 133 constitucionales.- En estos preceptos se faculta al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para celebrar tratados internacionales que, una vez aprobados por el Senado de la República, forman parte de la Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con lo previsto por el artículo 133 constitucional. En los actos preparatorios a la suscripción de los tratados y en las negociaciones que realiza se desarrolla el procedimiento legislativo que el Ejecutivo

Federal culmina al suscribir esos instrumentos; por ejemplo: la firma del Tratado de Libre Comercio para Norteamérica y su aprobación en el Senado de la República, trajo como consecuencia que ese instrumento ahora forme parte del orden normativo mexicano.

Artículo 89 fracción I constitucional.- En este precepto se faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

1.5. El Poder Legislativo Federal y sus funciones

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas hicieron ley de la costumbre la de reunirse a deliberar sobre los asuntos públicos que pertenecían a la vida política de las ciudades-estado. Las leyes se discutían y votaban según la conveniencia o inconveniencia de las normas y debido a que el número de ciudadanos era muy reducido, era posible la discusión directa de los asuntos del Estado. Al pasar el tiempo, y al ir creciendo la población, todo evolucionó, y se establecieron órganos deliberativos restringidos al número de personas, y es ahí donde surge la representación.

Diversos tiempos y formas de expresión de la voluntad popular comenzaron entonces a mostrar otras maneras de organización, que respondieron a las exigencias de cada sociedad.

En este apartado, cabe citar al clásico Juan Jacobo Rousseau, quien en su

obra *El contrato social* expuso lo siguiente: "*La voluntad general no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad*"²⁴.

Este pensador decía que la voluntad general estaba constituida por la unidad de todas las voluntades libres en la libertad; voluntad que revela la fuerza inmensa del amor por la igualdad y la libertad como derechos que pertenecen al hombre por su sola naturaleza.

Para él, la idea de la democracia como forma, tiene como finalidad fundamental, asegurar la libertad natural de los hombres por la igualdad de los ciudadanos; que la ley debe ser preparada y votada directamente del pueblo, por el conjunto de ciudadanos, y que por ser obra de la voluntad general, debe tener como característica la generalidad.

Escribió que la libertad y la igualdad son valores incompatibles con el despotismo, y el género humano no disfrutará de ellas mientras haya opresores y oprimidos, mientras que los hombres no encuentren un sistema social construido y regido por ellos mismos y por todos ellos.

De estas ideas deriva la aportación sustancial de Juan Jacobo Rousseau al pensamiento político. De ellas se nutriría la democracia moderna para establecer "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

De tal forma que, a través de sus representantes fue como los ciudadanos participaron en la formación de las leyes y por medio de ellos es como colaboran en las decisiones estatales, estableciendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad.

²⁴ Citado por CUEVA. Mario, De la. Ob. Cit. p. 108

De este modo, en el poder legislativo se encuentra la representación de toda la Nación. La participación ciudadana en "la cosa pública" se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determina quién o quiénes la representarán en el órgano mencionado.

Se puede decir que este Poder Legislativo es donde reside la facultad de proporcionar leyes de carácter federal y tal función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, imperativas y coercibles, conocidas como leyes en sentido material corresponde tanto a la Cámara de diputados como a la Cámara de senadores.

Ahora bien, existen dos sistemas de integrar al Poder Legislativo: unicameral y bicameral.

En el *sistema unicameral*, el órgano legislativo se compone con una sola cámara la cual representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación.

El citado maestro Sánchez Bringas afirma que:

*"La existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, propicia que la producción de leyes sea más expedita. Presenta, sin embargo, el riesgo que la misma agilidad de la asamblea provoque que sus decisiones puedan ser precipitadas; también ha llegado a manifestar cierta impulsividad y, en ocasiones, la tendencia de obstaculizar las actividades del órgano ejecutivo."*²⁵

²⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 401

En la historia constitucional de México, el sistema unicameral, se practicó durante períodos muy reducidos y constituyó más la excepción que la regla. Fue en el Constituyente de 1856-1857 cuando se resolvió la supresión del senado, para dejar instituida sólo la Cámara de diputados, pese a que el sistema seguía siendo federal.

Por otra parte, el *sistema bicameral* se distingue por integrar el órgano legislativo con dos cámaras o asambleas, las cuales tienen diferentes atribuciones y representación política.

Este sistema bicameral nació en Inglaterra en el siglo XIV al agruparse los integrantes del Parlamento en dos cuerpos distintos: en la Cámara de los Lores o Cámara Alta, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios, y en la Cámara Baja o de los Comunes, la que representaba al pueblo.

A lo largo de la historia de nuestro país, se ha ostentado -salvo la excepción de la Constitución de 1857- un sistema legislativo bicameral. Es decir, que desde la Constitución de 1824 se estableció dicho sistema. Al respecto, el constitucionalista Daniel Moreno nos dice que:

"...por imitación hacia la Constitución norteamericana, que en forma determinante sirvió de modelo para nuestros primeros legisladores, ha predominado el bicameralismo, en vista de que tanto en el acta constitutiva, como en la constitución de 1824, federalista; en las centralistas de 1836 y 1843, tuvimos sistemas de dos cámaras."²⁶

En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso se volviera al sistema bicameral y fue hasta 1874 cuando cristalizó esta idea, que no ha sido variada hasta nuestros días, en donde la Cámara de diputados es elegida

²⁶ MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Segunda edición. México, 1993. p. 439

proporcionalmente a la población y el senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Es así como el bicamarismo es reconocido por nuestra Constitución en vigor en su artículo 50, que establece que:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General que se dividirá en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores".

Como quedó indicado en el párrafo que precede, en México, el sistema de representación (órgano legislativo de la Federación) se deposita en el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 50, así como los subsiguientes del capítulo II, título tercero de la Constitución Política, a través de los cuales se señalan todos los requisitos, formas, procedimientos y atribuciones que han de cumplirse para que se ejerciten enteramente las facultades reservadas al Poder Legislativo, es decir, al órgano que refiere el maestro Sánchez Bringas de la siguiente forma: *"órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresadas e implícitas".*²⁷

De tal forma que dicho órgano federal es en quien la Constitución deposita el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos; su composición se rige por el bicamarismo, al estar integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que funcionan por regla general, en forma separada y sucesiva, aunque excepcionalmente lo pueden hacer en forma conjunta, para lo cual se requiere texto expreso. También es la propia Constitución la que les atribuye, a cada una de ellas facultades exclusivas.

²⁷ SANCHEZ BRINGAS, Enriqu. Ob. cit. p. 400

Así, el Congreso debe residir en el Distrito Federal, sus miembros gozan de una relativa inmunidad y sus recintos legalmente son inviolables.

Al Congreso de la Unión le han sido asignadas funciones de diversa naturaleza, no se limita a las meramente legislativas; le corresponden facultades ejecutivas cuando hace nombramientos de su personal, ratifica nombramientos que hace el Presidente de la República o ejerce su presupuesto, así como funciones jurisdiccionales cuando, en los términos del artículo 110 constitucional, juzga a ciertos servidores públicos por delitos e infracciones cometidos en el desempeño de su cargo.

Su campo de acción es limitado, está circunscrito a las facultades que en forma expresa e implícita aparecen a su favor en la Constitución, concretamente en el artículo 73 constitucional y lo que en diversos artículos se señale.

Por su parte, el artículo 51 de la Constitución Mexicana establece:

"...La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

Al respecto, el maestro Manuel Barquín Álvarez, escribió lo siguiente:

"... el conjunto de diputados representa a la nación en bloque, por lo que el diputado viene a ser una parte integrante de la voluntad nacional y no del grupo específico de ciudadanos que le elige por su

*capacidad por expresar los sentimientos populares y reflejarlos racionalmente en la toma de decisiones colectivas. El Diputado es un depositario de los intereses generales de la nación.*²⁸

De lo anterior se puede resumir que la Cámara de Diputados constituye ante el Congreso de la Unión, la representación de la nación mexicana. Y efectivamente no son exclusivamente representantes de una sola parte de mexicanos o de una determinada región sino que representan a todo el pueblo mexicano, siendo su función primordial el deber resaltar sus deberes hacia toda la nación.

De igual forma, el artículo antes transcrito nos indica que los diputados federales desarrollan su encargo durante un periodo de tres años.

En la última parte del artículo de referencia se maneja la institución de la "suplencia", al indicar que por cada diputado propietario se elige un suplente, el cual que integrará la Cámara en las ausencias temporales y en caso de fallecimiento del diputado propietario.

La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812 y que fue imitada por todas nuestras constituciones.

Esta suplencia tiene como finalidad, evitar que cuando falten los propietarios pudiese ser bloqueada la composición del *quórum* necesario para la instalación de cualquiera de las Cámaras. Es por ello que el artículo 63 constitucional estipula casos en los que el suplente será llamado.

²⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer edición. México, 1997. pp. 606-607

INTEGRACIÓN. La Cámara de Diputados está integrada por quinientos miembros de los cuales trescientas personas son electas por el principio de la mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales plurinominales y doscientos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52 constitucional).

Por otro lado, para que la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados puedan actuar, no es indispensable la concurrencia a las sesiones de todos sus miembros electos; basta la concurrencia de las dos terceras partes de los senadores nombrados para que exista quórum en la primera y más de la mitad de los diputados electos para que legítimamente pueda actuar la segunda. Este principio general está establecido en el artículo 63 constitucional.

Una vez reunidas las cámaras con el *quórum* necesario para cada una de ellas, sus decisiones se toman por mayoría, la cual puede ser absoluta o relativa. La primera es integrada por más de la mitad de los miembros presentes en la sesión y generalmente decide sobre la aprobación de determinada proposición en relación con la cual unos han votado en pro y otros en contra. La mayoría relativa existe cuando se vota en relación con dos o más proposiciones, de las cuales triunfará la que tenga mayor número de votos, aún cuando no lleguen a más de la mitad de los presentes.

Existen algunos casos de excepción a la mayoría absoluta y a la relativa, contenidos en la propia Constitución (artículos 72, inciso C; artículo 73, fracción III; artículo 111; artículo 135 y artículo 76, fracción V).

Los requisitos para ser diputado son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

- Haber cumplido veintiún años de edad al día de la elección.
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la jornada electoral (en caso del diputado federal aspirante por el sistema de mayoría relativa).
- Ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con el mismo tiempo de residencia efectiva (en el caso de aspirante a diputado federal por el sistema de representación proporcional).
- No encontrarse en servicio activo en el ejército ni disponer de mando en la policía o gremendaría rural en el distrito donde se haga la elección o en la circunscripción correspondiente, cuando menos noventa días antes de ella.
- No ser secretario o subsecretario de Estado a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la jornada electoral, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que hubiese dejado el cargo en forma definitiva dos años antes de la elección. Los gobernadores de los Estados están impedidos para ser electos en sus entidades como diputados federales, durante el periodo de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos. Así también los secretarios de gobierno de los Estados, magistrados, jueces federales y funcionarios judiciales de los Estados, tampoco podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, a menos que se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.
- No ser ministros de algún culto religioso y, por último, no estar comprendido en algunas de las incapacidades que señala el artículo 59 de la constitución, lo cual significa que los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato, pero sí para otro posterior a éste, además, los diputados propietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de

suplentes y éstos si pueden aspirar a ser propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio por ausencia o muerte del propietario (artículo 55 constitucional).

La Cámara de Diputados cuenta con facultades que también son comunes a la Cámara de Senadores, pero que ejercita sin el concurso de ésta (artículo 77 constitucional), mientras que sus facultades exclusivas las consigna el artículo 74 del mismo ordenamiento.

En tanto que, la Cámara de Senadores es el órgano que tiene como función específica, la representación particular de los Estados.

El maestro Sánchez Bringas al respecto nos dice:

*"Las atribuciones constitucionales de esta asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e imponen a sus integrantes la representación de los intereses de los estados y no de la población. Por ello, las entidades federativas tienen el mismo número de senadores, a pesar de las diferencias en el número de población, en su poder económico y en la extensión territorial."*²⁹

Por su parte, el citado maestro emérito Ignacio Burgoa Orihuela nos explica:

*"El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente."*³⁰

²⁹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 408

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 699

En cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, el artículo 56 de la Constitución dispone que el Senado se constituye de 128 miembros, cuatro por cada una de las treinta y dos entidades federativas; de estos cuatro senadores a que tienen derecho cada Estado y el Distrito Federal, dos son elegidos por el principio de mayoría relativa y uno se asigna a la primera minoría, es decir, al candidato de aquel partido político que obtuviese el segundo lugar en la votación correspondiente.

Para llevar a cabo esa designación, los partidos políticos contendientes, registran en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos, cada una de estas fórmulas se compone de un candidato a senador propietario y otro para la suplencia. Así, el triunfo se lo llevarán las dos fórmulas que alcancen mayor cantidad de votos y el partido político que logre la mayor votación sin haber triunfado en una de esas fórmulas se beneficiará con el tercer senador propietario y su suplente. La asignación, va a corresponder a la fórmula de candidatos que encabece la lista presentada por el partido político que represente la primera minoría.

Según la reforma constitucional de 23 de agosto de 1996, treinta y dos senadores serán elegidos aplicando el principio de representación proporcional a través del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad el territorio nacional.

Para ser senador se necesitan los mismos requisitos exigidos para ser diputado, según lo establecido en el artículo 58 de la Constitución; con la diferencia de que en el caso de los senadores, la edad varía ya que se exige por lo menos, la edad de veinticinco años cumplidos al día de la elección.

En relación con la duración en el cargo, el artículo 56 constitucional establece que los senadores duran en su encargo seis años, período que

comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, pues estas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores las consigna el artículo 76 de la Constitución.

Asimismo, nuestra Constitución establece la creación de una Comisión Permanente, la que actuará durante los recesos del Congreso de la Unión.

Los orígenes de esta institución se remontan a las Cortes españolas. La permanencia de las funciones de éstas, en tiempos de receso, se aseguró mediante la ingeniosa "Comisión Permanente":

"Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban –afirma el constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez- funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha Comisión reemplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros."³¹

Posteriormente, los reinos de Cataluña, León y Castilla, adoptaron la institución aragonesa, con nombres y facultades que, si bien no fueron exactamente iguales, eran muy semejantes y su propósito, definitivamente era el mismo: preservar las conquistas populares de los amagos del poder real.

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. cit. p.433

El Congreso Federal de Estados Unidos habría de retomar la institución de la Comisión Permanente, al que dio impulso en el marco del nuevo sistema de organización política que aquél país aportaba al mundo: el federalismo.

Durante el siglo XIX, tanto Francia como España la insertan en sus instituciones políticas.

La influencia que tuvo en nuestro sistema constitucional se ve determinado a través de la Constitución de Cádiz de 1812, la cual preveía la existencia de una Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias.

En nuestro continente la Comisión Permanente ha sido adoptada en varios países, el propio constitucionalista Tena Ramírez apunta que:

*"...algunas Constituciones provinciales de Argentina la acogieron hasta la promulgación de la federal del 53, que no lo admitió. Chile la tuvo hasta el año 1915 y Perú hasta que fue modificada la Constitución de 1888. La conservan Panamá (Constitución de 1941, art. 79), Guatemala (Constitución de 1879, reformada, art. 52). Haití (Constitución de 1939, art. 30). Uruguay (Constitución de 1934, reformada en el 42, artículos 117 a 122) y México (arts. 78 y 79)."*³²

Esta institución de la diputación permanente, ha permanecido como una de nuestras instituciones.

El maestro Enrique Sánchez Bringas considera que:

³² Ibidem. p. 434

"La Comisión Permanente es el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a las otras Cámaras que lo integran en el desarrollo de algunas atribuciones que no pueden dejarse pendientes hasta el período ordinario de sesiones"³³; y él mismo añade: "La Comisión permanente es el instrumento que permite la continuidad, como poder público, del órgano legislativo en la realización de facultades administrativas, políticas y electorales. Prácticamente lo único que no puede hacer la Permanente es sustituir al Congreso de la Unión en el desarrollo de sus atribuciones legislativas, en algunas administrativas de especial relevancia y, desde luego, en las jurisdiccionales (juicio político)."³⁴

Por su parte, el referido maestro emérito Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta:

"...ha sido práctica político-constitucional generalizada la implantación de un organismo que, bajo distintas denominaciones, funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que éstos deben tratar durante los períodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos urgentes, que dada su premura, no pueden esperar a su reunión."³⁵

Esta Comisión Permanente se compone, según lo dispuesto por el artículo 78 constitucional, de treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve son diputados y dieciocho senadores, correspondiendo su nombramiento a sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios.

³³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 450

³⁴ Loc. cit.

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 721

De acuerdo con el artículo 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1994, la Comisión Permanente está dirigida por una Mesa Directiva, integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores. Dicha mesa directiva nombra por mayoría de votos los miembros de la Comisión Permanente.

En cuanto a su funcionamiento, esta Comisión funcionará exclusivamente durante los recesos del Congreso.

La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso son los que determinan el funcionamiento de la Comisión de que se trata, de esta forma, se establece que la Comisión tendrá sesiones una vez por semana, en los días y a las horas que su presidente designe, y en caso de que hubiera necesidad de realizar más sesiones se realizarán previo acuerdo o previa convocatoria del presidente (artículos 105 de la Ley Orgánica y 174 del Reglamento Interior).

Esta establecido que la Comisión realizará el despacho de sus negocios a través de un número de comisiones por ramo, de las cuales actualmente existen las siguientes: Agricultura, Comunicaciones y Transportes, Educación, Gobernación y Puntos Constitucionales, Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Relaciones Exteriores (artículo 175 del Reglamento Interior).

Por lo que hace al *quórum* de votación, el artículo 107 de la Ley Orgánica determina que la Comisión Permanente, podrá adoptar sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, debe tener formados dos inventarios: uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Tales inventarios se turnarán a las secretarías de las respectivas

Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

Finalmente, las principales facultades que la Constitución otorga a la Comisión Permanente se encuentran en el artículo 79 y en los artículos 29, 37, apartado B, fracción IV; 74, fracción IV, párrafo sexto; 76, fracción V, 84 y 85 constitucionales.

Por otra parte, la actividad que se encamina a la elaboración de las leyes recibe el nombre de *proceso legislativo*, y consiste en presentar ante el Congreso un proyecto, ya sea de una ley o de un decreto; aunque se debe entender que no sólo a través de dicho proceso se crean las leyes, sino que además se producen reformas constitucionales y se modifican las mismas.

Este proceso legislativo se encuentra previsto en forma detallada en los artículos 71 y 72 de la Constitución Mexicana y pasa por las siguientes siete fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

A) *Iniciativa*. Se trata de una facultad consistente en presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley. La propia Constitución especifica quien o quienes tienen la capacidad para efectuarlo (artículo 71).

De esta forma, la constitución establece que, a quienes compete el derecho de iniciar las leyes o decretos es el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

"Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país."³⁶

El citado precepto (71) establece que:

"...las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Y por su parte, las que presentaran los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".

La anterior distinción en realidad no se hace efectiva, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 56 del reglamento, también las iniciativas de las Cámaras pasaran desde luego a Comisión.

B) **Discusión y Aprobación.** Existen diversas hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de la ley.

Cualquier proyecto de ley podrá presentarse ante cualquiera de las Cámaras, ya que las dos tienen la misma competencia, siempre y cuando su resolución no sea exclusiva de alguna de ellas. Pues por ejemplo, los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre cualquier reclutamiento de tropas, todos estos deben discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso h, constitucional).

Según Don Felipe Tena Ramírez, esta disposición obedece a que:

"...las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de

³⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. p. 285

*allí que deba conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular.*³⁷

Aunque siempre deberá discutirse sucesivamente, un proyecto, en ambas Cámaras. Aquélla que conoce en primer término de una iniciativa se llama Cámara de origen y la otra Cámara revisora.

Nuestra Constitución impone a la Cámara llamada de origen, la obligación de agilizar el trámite que le corresponde, es por eso que ordena que si después de que haya transcurrido un mes de la fecha en que se presentó un proyecto no se pronuncia el dictamen correspondiente en dicha Cámara de origen, ese proyecto podrá presentarse en la otra Cámara.

Cuando haya quedado definido a cuál de las dos Cámaras corresponde conocer primero de un proyecto de ley o decreto, pueden presentarse durante la tramitación los siguientes casos:

a) Presentado un proyecto de ley ante la Cámara de origen y aprobado por ésta, pasa a la revisora, quien, en caso de aprobarlo también, lo deberá enviar al ejecutivo para que éste, si no tuviese observaciones que hacer, lo publique inmediatamente.

b) Si el proyecto de ley es desechado en la Cámara de origen, no se puede presentar nuevamente sino hasta el siguiente período de sesiones.

c) Si el proyecto de ley es aprobado en la Cámara de origen, pero reprobado totalmente por la revisora, el proyecto vuelve con sus observancias a la de origen para ser discutido nuevamente por ésta, pudiéndose presentar cualquiera de estos dos supuestos:

³⁷ *Ibidem*, p. 291.

- Que sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, caso en el cual regresará el proyecto a la revisora para que lo pondere nuevamente. Si la revisora también lo aprobase pasará al ejecutivo para los efectos de su sanción, y

- Si en la segunda ponderación la revisora nuevamente lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.

d) Aprobado un proyecto de ley en la Cámara de origen, pero desechado parcialmente, modificado o adicionado por la revisora, el proyecto debe regresar a la de origen, para que ésta discuta nuevamente pero sólo respecto de lo rechazado parcialmente, modificado o adicionado, pudiéndose presentar también dos situaciones:

- Que la Cámara de origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al ejecutivo, y

- Que la Cámara de origen no esté de acuerdo con las observaciones de la revisora por el mismo margen de votación, debiendo volver el proyecto a la revisora para una segunda ponderación. Si la revisora ya no insiste en sus observaciones, el proyecto es enviado al ejecutivo, pero si la revisora por la mayoría absoluta de los presentes insiste en su rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no puede presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones. En esta última hipótesis ambas Cámaras pueden convenir, por votación de la mayoría absoluta de sus miembros, que la ley se publique sólo con artículos aprobados.

e) Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las Cámaras, debe pasar al ejecutivo para los efectos de su sanción. Si recibido el proyecto por el ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte, aquél regresará a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente, si fuese confirmado por esta cámara, es decir, si no se estuviese de acuerdo con las observaciones del ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la revisora y si ésta también

confirmara el proyecto por la misma mayoría, el proyecto se convierte en ley o decreto regresando al ejecutivo para el sólo efecto de su publicación.

C) Sanción. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Congreso, pasará al Ejecutivo para que haga las observaciones que estime convenientes, y se denominará sanción a la aceptación de un proyecto hecho por el Poder Ejecutivo. Se estimará aprobado por dicho poder, todo proyecto que no haya sido devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de los diez días útiles. En el caso de que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso, entonces puede hacer las observaciones que considere necesarias para que el Congreso lo discuta nuevamente. Dicho proyecto deberá ser discutido por la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado de igual forma por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Esta facultad que tiene el Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley se llama derecho de veto (del latín veto, prohibo).

Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto tiene efectos suspensivos, no anula el acto del legislativo, simplemente suspende temporalmente su publicación y entrada en vigor, al dispensar, con su interposición, al ejecutivo de la obligación de ordenar que se publique.

El inciso c) del artículo 72 constitucional dispone: *"El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo..."*.

De lo anterior se desprende que el veto en México puede ser total o parcial; es total cuando afecta a todo el texto de un proyecto de ley o decreto y cuando sólo afecta una porción de él se denomina parcial.

Por otra parte, el inciso j) del mismo artículo establece que:

"El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos *"cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras"*, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.

c) La facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

e) Y conforme con la reforma de 1977, en el a. 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

El Presidente de la República goza de un término de diez días hábiles para hacer valer su veto, excepto cuando el Congreso cierra sus períodos –ordinarios o extraordinarios- de sesiones, en que deberá hacerlo el primer día hábil en que se reúna normalmente de nueva cuenta.

Las observaciones del Presidente de la República deben constar por escrito, comprender una ley o un decreto; es imperativo identificar plenamente el documento legislativo impugnado; no es factible vetar en forma genérica la actividad del Congreso; deben ser presentadas en la cámara de origen.

D) Promulgación. La promulgación consiste en dar a conocer a la población una ley o un decreto, además de ordenar su cumplimiento.

A este respecto, el maestro Sánchez Bringas³⁸ nos explica que la promulgación de las leyes y decretos impone al presidente la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos:

³⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 423

1. El texto de la ley o decreto del Congreso que sea materia de la promulgación;

2. El mandato presidencial a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga;

3. La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para que se haga del conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley o decreto congresionales; y

4. La firma del secretario de Estado o jefe del Distrito Federal a que el asunto corresponda; a esta figura se denomina refrendo y se encuentra regulada en el artículo 92 constitucional.

E) Publicación. Se dice que para que una ley surta sus efectos debe ser dada a conocer a quienes deben cumplirla, por ello, con posterioridad a la promulgación, es indispensable que se de a conocer a todos los habitantes del país, a través de su publicación en el periódico oficial del Gobierno, llamado Diario Oficial de la Federación después de lo cual se reputa conocida para todos.

F) La iniciación de la vigencia es la fase con la que culmina el proceso de que se trata, la cual, marca el momento a partir del cual una ley, que ha sido publicada, adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito personal de validez.

En relación a la determinación del momento en que se inicia la vigencia, se dice que si la ley o el decreto establecen en forma específica el día en que se inicia, deberá estarse a esa disposición; y si nada dicen al respecto, en todo caso se aplicará la regla que se establecida en el primer párrafo del artículo 3° del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en

materia federal, es decir, que la ley o el decreto iniciarían su vigencia tres días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Artículo 3°.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se refuten publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

1.6. El Poder Ejecutivo Federal y sus funciones

El artículo 80 constitucional dispone que el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los profesores Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno, escribieron:

"La figura del Presidente como titular del Poder Ejecutivo apareció en México en la Constitución Federal de 1824; antes de esa fecha, el Supremo Gobierno depositó en la figura del Virrey, en un Triunvirato, en una Regencia integrada por cinco miembros y también en un

*emperador. El primer presidente de la República fue don Guadalupe Victoria del 1º de octubre de 1824 al 1º de abril de 1829.*³⁹

El presidente de la República es el depositario único del Poder Ejecutivo Federal y en este sentido, el presidente representa a uno de los tres poderes federales, siendo además el Jefe del Estado Mexicano, además de Jefe de Gobierno y de la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y representante de la nación en las relaciones internacionales.

Nuestra Constitución claramente establece que el ejecutivo es unipersonal, pues reside en una sola persona, a diferencia del ejecutivo plural que residen en varias como es el caso de Suiza, en donde se ha aceptado un ejecutivo pluripersonal.

Hoy en día, en los países grandes, con serios problemas y administración complicada, se requiere de la intervención rápida de la autoridad administrativa y por ello se dan los ejecutivos unipersonales, ya sean monarcas, dictadores, primeros ministros o presidentes de la República.

Señala el constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez que:

“El poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto moderado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia

³⁹ FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y Gustavo CARVAJAL MORENO. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1976. p. 70

*de opiniones, sino unidad de decisión y en la acción; por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un sólo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.*⁴⁰

Así, la Administración Pública para que sea eficiente y eficaz, requiere de una sola decisión de mando que unifique las políticas y criterios de actuación y ejecute con prontitud sus resoluciones, y esto sólo es posible cuando constitucionalmente el mando lo tiene una sola persona.

Existen, primordialmente, cuatro sistemas constitucionales de gobierno que son: parlamentario, presidencial, convencional y mixto. Nuestro país sigue el sistema presidencial.

Este sistema presidencial diverge marcadamente del parlamentario, atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado "presidente".

ORÍGENES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.

Cuando en parte de la baja edad media, el imperio romano agoniza, la Europa imperial se desintegra y surgen centros geográficos, que lo son también de poder. Es ahí, donde un personaje se enfrenta con tres enemigos: el Emperador, el Papa y los Señores Feudales, cuando ha logrado vencerlos, su poder está *Super omnia*,⁴¹ ha nacido el Estado moderno y con él la soberanía estatal y consecuentemente en forma concomitante, el absolutismo, ya que el monarca ha concentrado todos los poderes. La expresión "Soberano" es rigurosamente descriptiva, el monarca encarnó a la soberanía.

⁴⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. pp. 445-446

⁴¹ *Super*, significa sobre y *omnia*, también en latín, es el sustantivo plural neutro del sustantivo todo. Sobre todos, es decir sobre todos los poderes.

En relación a los orígenes del sistema presidencial, los juristas mexicanos Jorge Carpizo y Jorge Madrazo escribieron:

*"El sistema presidencial de gobierno es un principio originario de la Constitución norteamericana de 1787, y por eso a éste se le considera como el puro o clásico. El sistema presidencial se estableció por primera vez en México en la Constitución federal de 1824. Las fuentes que sirvieron de base al Congreso Constituyente de aquel año, para la configuración del sistema fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de Cádiz de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al presidente de la República."*⁴²

Ellos nos explican que en la Constitución de 1824 la estructura del sistema presidencial se ha conservado, en el constitucionalismo mexicano, y que el actual sistema presidencial tiene características que le son muy propias, aunque en cuanto a las normas fundamentales que estructuran al sistema, hay múltiples coincidencias entre la Constitución de 1824 y la de 1917.

En cuanto a las características del sistema que se trata, el maestro Enrique Sánchez Bringas⁴³ señala las siguientes:

- La titularidad del ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.
- El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno.

⁴² CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO. *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México, 1991. pp. 57-58

⁴³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 457

- El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado.

- El presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea.

- El presidente no puede disolver el congreso.

- Formalmente los tres órganos públicos - legislativo, ejecutivo y judicial- mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo pero en la realidad el centro político es el presidente de la República.

A continuación se estudia el sistema presidencial mexicano, es decir, la organización y características fundamentales que configuran al poder ejecutivo federal entre nosotros los mexicanos.

La historia del México independiente, en el campo presidencial ha consagrado el ejecutivo unipersonal, tal como lo establece el artículo 80 de la Constitución, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, tal dispositivo nos indica claramente que la titularidad del Ejecutivo Federal solamente puede ser ostentada por una persona, y nada más, prohibiendo implícitamente, que éste se delegue en junta alguna o en un cuerpo colegiado. Sin embargo, no siempre ha sido así, pues, nuestra historia registra

épocas en las que como reacción a los despotismo y autoritarismos de un solo hombre, llamárase virrey o denominárase emperador, llegara a establecerse Ejecutivos plurales, tal es el caso de la Constitución de Apatzingán de 1814, según la que el supremo gobierno, o poder ejecutivo, recaería en tres personas distintas que alterarían por cuatrimestres.

Al respecto, el constitucionalista Daniel Moreno nos recuerda que durante la guerra de Independencia:

"... al promulgarse el Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo la influencia de Morelos, el ejecutivo se confió a un triunvirato, quizá como reacción al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera, al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, el ejecutivo quedó encargado a una regencia: Iturbide, O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidoro Yáñez y Manuel de la Bárcena. Luego vino el imperio de Iturbide 1822-1823; nuevamente una junta de gobierno, de marzo de 1823 a octubre de 1824. Pero a partir de la primera Constitución, que fue la federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confirió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha."⁴⁴

Señala el constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez que el fundamento del sistema del ejecutivo unipersonal lo encontramos en que:

"... mientras el Poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar

⁴⁴ MORENO, Daniel. Ob. cit. pp. 400-401

*opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.*⁴⁵

Por ello, no debe haber confusión y considerar que el ejecutivo lo forman el presidente y los secretarios de Estado, pues éstos son nada más colaboradores de él, de manera que jurídicamente los actos de dichos secretarios de despacho, de la misma forma que los de los jefes de departamento autónomos, corresponden al presidente de la República.

Enseguida se examinan las normas que rigen la integración de ese órgano, su organización y las atribuciones constitucionales que tiene asignadas.

El acceso al encargo.

Al respecto, el maestro Manuel González Oropeza, señala:

“La forma de elección presidencial ha estado ligada al tipo de presidente que se ha querido establecer. Si el Poder Ejecutivo tenía que ser unitario, ágil y fuerte, entonces su designación debería ser

⁴⁵ TENA RAMIREZ, Enrique. Ob. cit. pp. 445-446

*conforme a esas virtudes, y su procedimiento de selección debería garantizar tales propósitos.*⁴⁶

En el caso de nuestro país, éste recibió parcialmente las ideas norteamericanas sobre elección presidencial, pues todas las Constituciones del siglo XIX plasmaron un sistema indirecto de elección popular. De 1814 a 1843 la elección indirecta consistía en la participación de diversas autoridades en la selección del presidente.

Fue hasta la época de don Porfirio Díaz cuando él se encargó de desprestigiar aquel sistema indirecto de elección, por lo que la Revolución mexicana vio el papel de los partidos políticos como los encargados de acabar con los vicios de ese sistema. Es con la ley electoral de 19 de diciembre de 1911 cuando se reconocen, por primera vez, a los partidos políticos y se encamina el sistema de elección directa que se consigna en el texto de la Constitución de 1917. Así, la tendencia mundial ha marchado hacia la elección directa de los titulares del Poder Ejecutivo.

Actualmente, en México la regla determinante para acceder al cargo de presidente de la República consiste en que éste es electo en forma directa por los ciudadanos de México, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 81 constitucional.

A) La elección.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo al sistema constitucional mexicano es electo cada seis años, en forma directa y es elegido por los ciudadanos de la República.

⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer edición. México, 1997. p. 855

El Instituto Federal Electoral es quien durante el procedimiento electoral correspondiente realiza el cómputo de la elección presidencial en cada uno de los distintos distritos electorales uninominales, según lo establecido en la fracción III del artículo 41 constitucional.

El Poder Judicial de la Federación, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es quien conocerá de las impugnaciones que se presenten en relación con las elecciones presidenciales, que van a ser resueltas en única instancia por la Sala Superior de dicho Tribunal, quien además tiene la facultad de realizar el cómputo final de la elección, haciendo la declaración de validez de la misma y la de calificar como presidente electo al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Su declaración es definitiva e inimpugnable, conforme a lo dispuesto por la fracción II del artículo 99 de la Constitución.

Concluida esa etapa, la Cámara de Diputados deberá expedir el Bando Solemne para dar a conocer a la población nacional, la declaración emitida por el Poder Judicial de la Federación del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 74 constitucional.

Así, el presidente electo tomará posesión del cargo el primero de diciembre del año de la elección ante el Congreso de la Unión o en caso de estar en receso, ante la Comisión Permanente, y conforme al artículo 87 constitucional, en ese acto solemne deberá rendir la siguiente protesta:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, 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 hiciere que la Nación me lo demande”.

B) Ausencias temporales del presidente de la República.

Cuando el presidente de la República se ausenta del territorio nacional sin que deje su encargo, al efecto el artículo 88 constitucional establece que es necesario el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente sin que se requiera hacer nombramiento o sustitución.

Por otro lado, cuando el presidente de la República se ausente por encontrarse impedido para desarrollar sus actividades y se amerite el nombramiento de otra persona para desempeñarlo, como en el caso de algún padecimiento que afecte su salud, en este caso deberá solicitar licencia al Congreso de la Unión y en su caso a la Comisión Permanente. Si el Congreso se encuentra sesionando y decide otorgar la licencia, erigido en Colegio electoral nombrará al Presidente interino que suplirá temporalmente al titular. Si es la Comisión Permanente quien se encuentra integrada en el momento de la solicitud de licencia, podrá otorgarla y nombrar al interino, si la ausencia no excede de treinta días, de lo contrario, tendría que convocar al Congreso de la Unión para que en sesiones extraordinarias otorgue licencia y nombre al interino.

C) Las ausencias definitivas.

Si el presidente de la República queda imposibilitado física o mentalmente para desempeñar el encargo o renuncie por causa grave que corresponde calificar al Congreso de la Unión, operan las siguientes reglas:

a) En caso de que el Congreso de la Unión se encuentre sesionando y la ausencia se produzca dentro de los dos primeros años del período presidencial, si el Congreso está constituido en Colegio electoral y con un *quórum* de las dos

terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino. Dentro de los diez días siguientes al del nombramiento el Congreso expedirá una convocatoria para que se realicen las elecciones ciudadanas para que se elija al presidente constitucional. Para ello, deberá mediar entre la fecha de la convocatoria y la de las elecciones un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. El presidente interino entregará el cargo al presidente que haya resultado electo por los ciudadanos, quien concluirá el período correspondiente al presidente que se ausentó en forma definitiva (artículo 184 constitucional).

b) En caso de que la ausencia definitiva se produzca durante los últimos cuatro años del sexenio y se encuentra sesionando el Congreso de la Unión, éste órgano designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, puntualizando el maestro Sánchez Bringas: *"en este evento no se realizan elecciones por lo avanzado del período presidencial."*⁴⁷

c) Cuando al comenzar el período constitucional no se presentare el presidente electo o la elección no se hubiere realizado o calificado, el saliente dejará su encargo y lo asumirá el presidente interino que designe el Congreso de la Unión y se convocará a elecciones de acuerdo con el procedimiento determinado en la primera regla.

d) En cualquiera de los casos a que se refieren las reglas anteriores, si el Congreso de la Unión no se encuentra sesionando será la Comisión Permanente quien nombre a la persona que asumirá el cargo con el carácter de presidente provisional, para ese entonces dicha comisión convocará al Congreso de la Unión para que nombre al interino a al sustituto, según sea el caso, a quien el provisional entregará el cargo para que proceda conforme a las reglas anteriores.

⁴⁷ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 461

Facultades.

Históricamente ha quedado comprobado que el presidente de México, de hecho y por derecho, es la figura predominante de nuestra organización política.

Las veinte fracciones contenidas en el artículo 89 constitucional establecen las facultades y obligaciones del presidente de la República que a continuación se enuncian:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

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;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;*

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

X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*

XI. *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;*

XII. *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*

XIII. *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;*

XIV. *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*

XV. *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*

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;*

XVII. *(Derogada);*

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

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

Como se observa, el presidente goza de facultades ejecutivas, legislativas e inclusive materialmente jurisdiccionales, de tal manera que se ha depositado en él un liderazgo político, social e incluso moral. Es jurídicamente y de hecho el individuo más poderoso e influyente en el país; de él depende en gran parte la suerte de gobernantes y gobernados.

Requisitos para ser presidente de la República.

Nuestra Constitución establece, en el artículo 82, las exigencias requeridas para la ocupación del cargo de presidente de la República.

El maestro Manuel González Oropeza nos dice:

"A pesar de las reformas a este artículo, el objetivo ha permanecido intocado desde el siglo XIX: garantizar que los candidatos a la presidencia no manipulen al pueblo elector ni ejerzan poder o influencia para acceder o continuar en el cargo público más importante de nuestro sistema político."⁴⁸

⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer edición. México, 1997. p. 861

De esta forma, el precepto en comento establece en la fracción I, un *requisito de nacimiento* al ordenar que, el candidato a presidente debe ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. Esta fue una reforma aparecida en el Diario Oficial del 1º de julio de 1994, que entró en vigor a partir del 31 de diciembre de 1999, la cual tiende a evitar que una persona de ascendencia inmediata extranjera llegue a la presidencia de nuestro país, y puedan sus padres o familiares ejercer presión para favorecer al país de origen en detrimento de los intereses nacionales.

Al respecto, el maestro Sánchez Bringas refiere:

*"Esta exigencia descalifica a los mexicanos naturalizados y aquellos que lo sean por nacimiento pero que sus padres sean extranjeros o si uno lo es sin tener la residencia efectiva de veinte años. El requisito relativo a los padres del aspirante a presidente encuentra su explicación en la necesidad de propiciar que existan en él los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades."*⁴⁹

La exposición de motivos relativa a esta reforma, al respecto indica:

"...la reforma recoge un debate sobre la conveniencia de igualar las condiciones de oportunidad de participación política a todos los mexicanos por nacimiento, mediante la reforma del artículo 82 que, en los términos del transitorio propuesto, entraría en vigor para la elección presidencial del año 2000."

⁴⁹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 463

Luego entonces, la paternidad de un nacional por nacimiento ha dejado de ser considerada como un requisito fundamental para evitar presiones o influencias del extranjero. En los albores del siglo XXI, la integración económica continental y la creciente actuación internacional generan un cosmopolitismo, mismo que es ajeno a estos requerimientos constitucionales. Por ello, esta disposición fue reformada, para eximir la nacionalidad mexicana a los padres de los candidatos a ocupar la presidencia de la República.

Asimismo, esta fracción exige la calidad ciudadana y el pleno goce de sus derechos.

Al respecto, el constitucionalista Martínez de la Serna puntualiza:

“... lo menos que se puede pedir a un presidente de la República es que sea ciudadano mexicano por nacimiento y como una consecuencia inmediata que se encuentre en pleno goce y disfrute de todos sus derechos, lo cual quiere decir que no debe enmarcarse en la hipótesis de los artículos 37 y 38 constitucionales que aluden respectivamente a la pérdida de la nacionalidad y ciudadanía mexicana y a la suspensión de los derechos a que se refiere el artículo 38.”⁵⁰

Por su parte, la fracción II estipula un *requisito de edad*, pues determina treinta y cinco años cumplidos al momento en que se lleve a cabo la elección como edad mínima para ocupar el cargo. Y resulta lógico que para ocupar un cargo de tan alta responsabilidad se requiera un mínimo de cordura que sólo la edad puede conferir.

⁵⁰ SERNA, Juan Antonio Martínez de la, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1983. pp. 201-202

Al respecto, el maestro emérito Ignacio Burgoa Orihuela, señala:

"La justificación de dichas edades mínimas reside en que, en ellas, se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desempeñarlo con atinencia,..."⁵¹

Cabe señalar que la Constitución no establece una edad máxima para ser presidente.

Ahora bien, en la fracción III se establece el *requisito de residencia* que consiste en que el aspirante debe haber residido en el territorio Nacional durante todo el año anterior al de la elección.

El precepto señala que no interrumpe la residencia del aspirante su ausencia del país hasta por treinta días; por lo que se puede entender que en dicho período pueden acumularse una o varias ausencias.

Esta residencia del candidato presidencial, lo que intenta, es garantizar un adecuado conocimiento de la realidad del país y de sus necesidades, además de impedir, en lo posible, la influencia extranjera.

El constitucionalista Daniel Moreno al respecto refiere lo siguiente:

"Esta exigencia tiene una explicación histórica, por que en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 768

*con los más delicados problemas del país, para que, de ocupar la primera magistratura, pueden conocer y resolver mejor.*⁵²

La fracción IV, indica el *requisito de incompatibilidad con funciones privadas*, al obligar a los aspirantes al cargo de presidente de la República a no pertenecer al estado eclesiástico.

El maestro Sánchez Bringas indica que:

*“La explicación de esta incompatibilidad se resume en dos necesidades políticas: por una parte, evitar la manipulación de los ciudadanos a través de sus valores religiosos para influir en el resultado de la elección; por otra, impedir el incremento del poder de las asociaciones religiosas.”*⁵³

En las siguientes fracciones que son la V y VI, encontramos el *requisito de incompatibilidad con otras funciones públicas*; en donde se exige que el aspirante no haya desempeñado el servicio activo en caso de pertenecer al ejército, ni ocupado los cargos de secretario o subsecretario general del Distrito Federal, procurador general de la República ni gobernador de algún Estado, a no ser que se separe del cargo seis meses antes del día de la elección.

Con ello lo que se pretende es garantizar la imparcialidad de las elecciones, impidiendo que dichos funcionarios, se aprovechen de su fuerza o puesto para tratar de inclinar la votación a su favor.

Por último, la fracción VII del artículo 82 constitucional establece el *requisito de no haber ocupado el mismo cargo*, y se relaciona con el artículo 83.

⁵² MORENO, Daniel, Ob. cit. p. 402

⁵³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 464

Así, la fracción de mérito prescribe: "No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83", el que establece lo siguiente:

"... El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

De lo anterior se desprenden los requisitos de la no reelección. La historia del presidencialismo en México originó que la no reelección se consagrara como uno de los principios políticos determinantes para el desempeño del cargo.

Las frecuentes tendencias por perpetuarse en el poder de quienes han sido titulares del Órgano Ejecutivo ocupan una parte importante en la historia política de la nación. Tal fue el caso de Antonio López de Santa Ana, quien se desempeñó como Presidente en once ocasiones; también Porfirio Díaz, quien durante más de tres décadas ocupó el cargo y Álvaro Obregón quien fue electo por segunda ocasión, aunque no pudo desempeñar el cargo debido al atentado que le privó de la vida. También son ejemplos de estas tendencias Anastasio Bustamante, Benito Juárez y Lerdo de Tejada, aunque en menor grado.

La exposición de motivos de la reforma al artículo 83, de fecha veintinueve de abril de mil novecientos noventa y tres, en el punto relativo al principio de la no reelección estatuyó lo siguiente:

"La Comisión, después de un estudio sereno y meditado de dicha ponencia, ha llegado a la conclusión de que la misma constituye una acertada concreción del sentir general, casi unánime, de las grandes masas revolucionarias de nuestro país respecto al asunto de la No Reección. En efecto, para nadie es un secreto que desde tiempo

inmemorial, casi desde que nuestra patria nació a la vida política como pueblo independiente, existe en forma perfectamente tangible la opinión de que los hombres y los grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración pública, no deben perpetuarse en tales dirección y administración. porque la historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder abusar de él, en provecho exclusivo de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, y con menosprecio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado... La Comisión que suscribe, por lo tanto, cree firmemente que el pueblo mexicano en general, y con especialidad las grandes masas trabajadoras del campo y de la ciudad, han sido siempre profundamente antirreeleccionistas, que en el momento político que vivimos lo son también, y que por ello el Partido Nacional Revolucionario, como genuino representante de los intereses del elemento revolucionario de la República, se encuentra ineludiblemente obligado a hacerse eco de ese sentimiento antirreeleccionista, y, precisando el alcance de dicho principio, a tratar de incorporarlo a nuestra legislación positiva, elevándolo a la categoría de institución constitucional."

De esta manera esos hechos explican que la Constitución prohíba de manera absoluta que una persona que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, con cualquier calidad (interno, provisional o sustituto), pueda volver a ocuparlo.

Organización.

El presidente de la República al desempeñar sus atribuciones, se apoya en una estructura administrativa llamada *administración pública federal*, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 constitucional:

"... La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..."

De lo anterior se desprende que la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal.

El sector centralizado.

En esta área centralizada de la administración pública federal se localizan las secretarías, conocidas también como secretarías de Estado o secretarías de despacho, las cuales se identifican con la denominación de las ramas que atienden y que corresponden a las siguientes materias: relaciones exteriores, defensa nacional, gobernación, educación pública, hacienda y crédito público, energía, salud, marina, comercio y fomento industrial, agricultura, ganadería y desarrollo rural, reforma agraria, comunicaciones y transportes, medio ambiente, recursos naturales y pesca, trabajo y previsión social, desarrollo social, contraloría y desarrollo administrativo y turismo. De igual forma dentro de esta área se encuentran los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica.

Las secretarías de Estado van a estar presididas de los secretarios de Estado, por su parte, los departamentos administrativos de los jefes de departamento y la consejería jurídica de un consejero, todos auxiliares o colaboradores del Presidente de la República, quien tiene la facultad para nombrarlos y removerlos libremente.

Los secretarios de Estado como los jefes de departamento, según lo dispuesto por el artículo 91 constitucional, requieren ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y haber cumplido treinta años de edad.

En tanto que, el consejero jurídico deberá cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

Por otra parte, se puede decir que de conformidad a lo establecido por el artículo 102. A de la Constitución, la Procuraduría General de la República también forma parte del Ejecutivo Federal.

La Procuraduría General de la República, dice el maestro Sánchez Bringas, *"es la institución que integra y organiza al ministerio público de la Federación, para la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales correspondientes."*⁶⁴

El Procurador General, quien es titular de la dependencia de que se trata, es nombrado y removido a voluntad presidencial, por lo que dicho procurador depende directamente del presidente.

El Procurador General, interviene personalmente en las controversias constitucionales determinadas en el artículo 105, es decir, aquellas que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Ejecutivo y el Legislativo de la Federación, las entidades federativas, entre estas y los municipios propios o de otro estado, entre municipios de diversos estados y entre los órganos del poder público de un mismo estado o del Distrito Federal.

⁶⁴ *Ibidem.* p. 466

Asimismo interviene personalmente en los procedimientos identificados como acciones de inconstitucionalidad, seguidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de invalidar leyes o tratados internacionales que contravengan a la norma fundamental y en todas las controversias en que la Federación sea parte.

Los requisitos que debe reunir el Procurador General de la República son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años de edad 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 sector paraestatal.

El sector paraestatal lo forman los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Al respecto, el maestro Sánchez Bringas escribe:

"En este ámbito de la administración pública federal se localizan los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y las empresas en las que el mismo gobierno participa con capital y dispone de representación en sus consejos directivos. A través de estas entidades el gobierno federal presta servicios públicos y participa en la dinámica económica para cumplir los objetivos que la Constitución le asigna al Estado como rector de la economía y del desarrollo nacional."⁶⁵

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia

⁶⁵ Loc. cit.

personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Como ejemplo de organismos descentralizados se anotan los siguientes:

- Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- Petróleos Mexicanos;
- Procuraduría Federal del Consumidor;
- Sistema de Transporte Colectivo, entre otros.

Las empresas de participación estatal son cierto tipo de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles el carácter de instituciones públicas.

Al respecto, el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, nos dice lo siguiente:

*"Son empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente, que le permite intervenir en ellas o administrartas en diversas formas."*⁵⁶

Ejemplos de este tipo de empresas son:

- Altos Hornos de México, S. A.
- Guanos y Fertilizantes, S. A.
- Diesel Nacional, S. A., entre otras.

La finalidad de estos organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por

⁵⁶MADRID HURTADO, Miguel de la. *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política. Primera edición. México, 1982. p. 418

su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias de Estado que en determinados renglones requieren celeridad.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución establece la obligación a cargo de los secretarios de Estado, del procurador General de la República, de los jefes de departamentos administrativos, de los directores y administradores de los organismos descentralizados del gobierno federal y de los responsables de las empresas de participación estatal mayoritaria de comparecer y rendir cuentas de su gestión administrativa, ante el Congreso de la Unión.

El maestro Sánchez Bringas puntualiza que:

"Este mecanismo tiene como finalidad obligar al Ejecutivo Federal a ceñirse a las normas constitucionales y legales; informar al Congreso o a sus Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los ramos o actividades de la administración pública y permitir que alguna de las cámaras integre comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Si los resultados de estas investigaciones acreditan irregularidades de cualquier tipo, además de hacerlo del conocimiento del presidente de la República, se verificará que el Ejecutivo adopte las medidas correctivas necesarias e inicie los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que actuaron inadecuadamente."⁵⁷

1.7. El Poder Judicial de la Federación y sus funciones

En el ámbito federal, la Constitución ha depositado, el ejercicio de la función

⁵⁷ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 468

judicial en un conjunto de tribunales a los que ha denominado Poder Judicial de la Federación.

Básicamente se puede decir que este poder judicial realiza la función jurisdiccional, es decir, resuelve los conflictos que se presentan ante los tribunales y aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia. Asimismo, se encarga del control constitucional de las leyes y actos de otros poderes. Lo anterior significa que el Poder Judicial tienen la facultad de vigilar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que la propia Constitución señala. De esta forma, el poder judicial es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir.

Ahora bien, la función jurisdiccional entendida como la facultad de dirimir una controversia con fuerza vinculativa para las partes, en el ámbito federal tienen diversas manifestaciones, la principal es la confiada a la rama judicial, que es amplia y referida a un número indeterminado de materias y sujetos; las otras, son especializadas y limitadas y han sido confiadas a diferentes tribunales: tribunal de lo contencioso administrativo, junta federal de conciliación y arbitraje, tribunal federal de conciliación y arbitraje o tribunal burocrático, tribunal fiscal de la federación, tribunales militares, tribunales agrarios y jurado de sentencia. Todos estos tribunales, de alguna manera, gozan de imperio, pueden hacerse obedecer y emiten sentencias, laudos, resoluciones y acuerdos obligatorios.

La rama judicial federal se integra por diversos tribunales: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Jurado Federal de ciudadanos. Todos estos se integran y funcionan de diferente manera y su competencia aunque es diferente, es complementaria.

El Consejo de la Judicatura Federal también forma parte de esa rama judicial, sin embargo, sus funciones no son propiamente jurisdiccionales.

En el siguiente capítulo se analiza esta rama judicial.

CAPITULO II

El Poder Judicial Federal

2.1. Referencia histórica de los órganos judiciales. 2.1.1. Roma. 2.1.2. España. 2.1.3. Inglaterra. 2.1.4. México. 2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2.2.1. Integración. 2.2.2. Funcionamiento. 2.3. Los Tribunales Colegiados de Circuito. 2.3.1. Organización. 2.3.2. El Magistrado. 2.3.3. Requisitos para ser Magistrado. 2.4. Los Tribunales Unitarios de Circuito. 2.4.1. Ambito competencial. 2.4.2. Nombramiento de Magistrados. 2.5. Los Juzgados de Distrito. 2.5.1. Integración. 2.5.2. Funcionamiento. 2.5.3. El Juez Federal. 2.6. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2.6.1. Organización. 2.6.2. Funcionamiento. 2.7. El Jurado Federal de ciudadanos. 2.7.1. Origen. 2.7.2. Objetivos. 2.7.3. Integración.

2.1. Referencia histórica de los órganos judiciales

Para iniciar se puede decir que, en todas y cada una de las organizaciones sociales, ha existido la necesidad de resolver las controversias suscitadas entre los integrantes de la misma; a continuación haré referencia al papel de la función jurisdiccional en algunas civilizaciones.

2.1.1. Roma

En Roma los órganos encargados de la tramitación procesal variaron según los tiempos. Hasta antes del comienzo del procedimiento extraordinario, los órganos judiciales eran de dos clases: de un lado, los magistrados dotados de *iusdictio* (*ius dicere*) o facultad para decidir si una de las partes (actor) podía llevar su demanda ante un juez, o bien negar esa posibilidad (*denegare actionem*); de otro, los *iudices* a quienes se otorgaba la *iudicatio* (*iudicare*), que era la facultad para resolver un proceso.

Ahora bien, en la primera instancia del proceso (*in iure*), durante la época monárquica, el rey era quien se encargaba de administrar justicia; a la caída de la monarquía el poder regio pasa a varias manos. Así, al establecerse la república, tal calidad pasó a los cónsules, los cuales ejercían la jurisdicción rotativamente por

períodos de un mes. El recargo de trabajo de los cónsules, provocado por la expansión romana, hizo que en el año 367 a.C. se creara un nuevo magistrado, el pretor, especie de colega menor de los cónsules, encargado del ejercicio de la jurisdicción contenciosa, la no contenciosa la conservan los cónsules. En esa misma fecha se crean los ediles curules, que ejercen la jurisdicción en materias de comercio.

La jurisdicción del pretor se extendía sobre todos los territorios bajo el dominio romano, y como éstos eran extensos, designaban representantes suyos.

En el siglo III a. C. Se crea un segundo pretor (242 a. C.) encargado de entender de los asuntos entre peregrinos y entre ciudadanos y peregrinos, por ello se le llama pretor peregrino y a su colega pretor urbano. En esta época Roma comienza a extender su imperio por tierras extratállicas, que reciben la calidad de provincias, en ellas la jurisdicción la ejercen los gobernadores, directamente o delegándola en un *quaestor* o en un *legatus*.

Cabe decir, que además de la *iurisdictio* el magistrado disponía del *imperium* que encerraba una serie de facultades, entre las que se contaba la propia *iurisdictio*, los *auspicia*, el supremo mando militar, el derecho de convocar y presidir los comicios y el senado; facultad de imponer castigos corporales e inclusive penas de muerte a los *cives* en determinados casos (derecho de coerción); facultad de citar a los ciudadanos y el *ius edicendi* o derecho de redactar y publicar edictos.

Una vez que el magistrado ha conocido de una litis y se ha fijado ante él la cuestión controvertida, envía a los litigantes ante el juez, que es donde inicia la segunda fase del pleito (*apud iudicem*).

El juez normalmente es un ciudadano privado cuya misión es recibir la prueba, apreciarla y dictar sentencia.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A veces, esta segunda etapa, se desenvuelve ante un solo individuo (*iudex, arbiter*), otras, ante varios, generalmente tres o cinco (*tres arbitri, recuperatores*) y otras veces ante los miembros de los tres colegios permanentes (*decemviri litibus iudicandis, centumviri y tresviri capitales*), que tenían como competencia específica la decisión de determinados procesos.

Si se trataba de una contienda entre extranjeros y romanos, el tribunal competente era el de los *recuperatores*, quizá esta integrado de romanos y extranjeros, pues decidía cuestiones de carácter internacional.

En cambio, los *centumviri* decidían sobre propiedad y herencia y los *decemviri litibus iudicandis* sobre procesos de libertad o ciudadanía.

Los *tresviri capitales* tenían por misión la vigilancia nocturna de la urbe y estatúan respecto de los juicios relativos a casos de *manus iniectio popular*.

Por otra parte, el procedimiento extraordinario (*cognitio extraordinem*), se caracteriza por la supresión de las dos etapas, *in iure y apud iudicem* del procedimiento ordinario. Ahora el juicio es visto desde su iniciación hasta su término por un juez que no es magistrado ni ciudadano elegido por las partes, sino que se trata de un funcionario del Estado encargado de administrar justicia.

Los orígenes del procedimiento extraordinario están en los comienzos de la época imperial bajo Augusto, pues el príncipe tomó el hábito de conocer personalmente de algunas cosas.

La *cognitio extraordinem* se utilizó durante el alto imperio coexistiendo con el procedimiento ordinario.

En el siglo II ya es sólo el procedimiento admitido y esto se hace patente cuando se reemplaza al pretor en sus funciones judiciales por el prefecto de la

ciudad que pasa a ser el juez de competencia completa en Roma. Como, por otra parte han desaparecido los magistrados substituidos por funcionarios dependientes del emperador.

Los órganos jurisdiccionales en este período pueden resumirse en esta escala jerárquica: magistrados municipales, *rectores* de las provincias (*corrector, praeses o consularis*), *vicarii* de las diócesis, los *praefecti (urbi, pretorio, annonae, vigilum)* y el emperador.

2.1.2. España

En España, los convenios de Sobrarbe entre los reinos de Aragón y Navarra, así como la institución del *Justicia Mayor* del primer reino mencionado y de Castilla, sintetizan el proceso que representó la diferenciación orgánica de la función jurisdiccional.

El Fuero de Sobrarbe.

Fue durante el siglo VIII, cuando los reyes de Navarra y Aragón reconocieron diferentes prerrogativas que beneficiaban a los hombres libres y a sus siervos. De esta forma, destacaron los derechos que protegían la vida, la propiedad y la seguridad jurídica de los súbditos, en especial, los compromisos que los reyes asumieron, a través de diferentes leyes, de mantener en paz y justicia a sus súbditos y de no juzgar causa alguna sin la intervención del Consejo de aquellos. Tiempo después, el *Justicia Mayor*, se encargó de vigilar el cumplimiento de esos derechos, no obstante que su nombramiento lo hacía el rey.

El *Justicia Mayor*.

Esta institución durante el siglo XII, logró una importancia fundamental en el desarrollo de la función jurisdiccional, ya que, en ese entonces, las monarquías de Castilla y Aragón eran electivas, es decir, el rey necesitaba la ratificación de los hombres libres para poder acceder y mantenerse en el poder, y aquéllos sólo daban su apoyo, si el monarca se comprometía a ser justo. También se veían las cortes o asamblea integrada por los señores feudales que componían la aristocracia de esas estructuras políticas, y que fueron quienes dieron forma a los "*fueros*" o prerrogativas que impedían a los reyes abusar de su poder. Así, el *Justicia Mayor* se encargaba de impedir que el rey, por sí y ante sí, privara de la vida, de la libertad, de la propiedad o desterrara a los hombres libres. De esta forma fue, que los *fueros* y el *Justicia Mayor*, hicieron que el rey dejara de ser el juez absoluto, definiéndose poco a poco las funciones jurisdiccionales y el órgano encargado de desarrollarlas.

El derecho de Aragón.

Gracias a su eficaz política conquistadora, Aragón se convirtió a fines de la Alta Edad Media en uno de los reinos principales de la España cristiana.

Integrada en la Corona que lleva su nombre, Aragón conservó su Derecho e instituciones propias, pues si bien aquélla es una unidad dinástica indivisible que como tal se transmite hereditariamente, forma a la vez una entidad política compleja en la que cada parte integrante, reinos, condados, señoríos, mantiene su personalidad histórica y jurídica.

En este sentido y hasta la gran crisis de la guerra de sucesión (1701-1715) en que el reino de Aragón perdió parte de su Derecho como el resto de los países de la Corona aragonesa, el viejo reino pudo mantener sus propias instituciones (algo recortadas desde fines del siglo XVI, tras su enfrentamiento con el

absolutismo austriaco) y, en general, sus Fueros y Derecho, el mismo que, según Joaquín Costa, resume y expresa la personalidad histórica de Aragón.

En Aragón, como en Navarra o Cataluña, el paso de los Derechos consuetudinarios, nobiliarios y municipales del período anterior al general del reino, se produjo de manera gradual y mesurada sin que mediara conflicto o contraposición viva entre el antiguo y el nuevo Derecho.

El camino vino preparado en parte por las recopilaciones privadas del acervo jurídico anterior, realizadas a partir del fuero de Jaca por unos juristas prácticos que convirtieron a este fuero y a esta villa en centro difusor de una gran familia foral. Fueros, *iuditia*, paces del reino, usos y costumbres, preceptos del Liber Iudiciorum fueron recogidos y sistematizados por estos juristas en unas recopilaciones privadas que ya en la primera mitad del siglo XIII se calificaban genéricamente como *Fueros de Aragón*.

El hecho de que bajo el nombre común de *Fueros de Aragón* circularan desde principios del siglo XIII diversas colecciones con variantes en los manuscritos que acentuaban la inseguridad jurídica al permitir a los juristas declarar ser fuero lo que más les convenía, llevó al rey Jaime I a ordenar la redacción de un texto oficial del Derecho tradicional llamado *Código de Huesca*.

Ya en el propio reinado de Jaime I, y sobre todo, en el de sus sucesores Pedro III, Jaime II, Pedro IV, Juan I y Martín I el Humano, con quien se extingue a principios del siglo XV la dinastía aragonesa, se fue completando la redacción oficial de los *Fueros de Aragón* de 1247 con nuevos fueros aprobados por las Cortes de esos reinados sucesivos, dando lugar a una ampliación progresiva del número de libros de aquella primera compilación hasta llegar al de doce, distribuyéndose entre ellos los fueros promulgados con posterioridad.

Una característica especial de esta legislación de Cortes fue el reconocimiento oficial de su naturaleza pacticia, que permitió entroncar los Fueros de Aragón con la mítica foralidad nobiliaria de Sobrarbe o Aragón transida asimismo por esta concepción pacticia. De este modo, ambas tradiciones forales, la militar y la burguesa, vinieron a converger en los *Fueros de Aragón* que desde fines del siglo XIII se presentan como una *summa* pacticia de la legalidad del reino. Esta circunstancia se advierte ya en las Cortes de Egea de 1265, que regulan la figura del *Justicia Mayor* de Aragón como jurisdicción intermedia entre el rey y el reino, papel que acrecería con el tiempo hasta llegar a encarnar la defensa de las "libertades aragonesas". Pero fue sobre todo, en las Cortes de Zaragoza de 1283, donde los Fueros de Aragón consiguieron el reconocimiento oficial de su carácter pacticio al comprometerse formalmente Pedro III a respetar los fueros, privilegios, usos y costumbres del reino en virtud del llamado "Privilegio General". A pesar de la crisis política de la Unión aragonesa que desde el primer tercio del siglo XIII había venido concitando la defensa de los privilegios de nobles y ciudades (Cortes de 1348 en las que Pedro IV pudo anular el derecho reconocido a la Unión de deponer al rey, entre otros privilegios allí simbólicamente rasgados) nuevas Cortes posteriores ratificaron ese carácter pacticio fundamental del Derecho que llegó a ser constitutivo del reino de Aragón.

2.1.3. Inglaterra

En Inglaterra la Carta Magna de 1215, impuesta a Juan Sin Tierra y el reconocimiento de Jacobo I, durante el siglo XVII, fueron los sucesos que determinaron la esencia y definición del sistema jurisdiccional.

La Carta Magna.

La Carta Magna es un documento impuesto al monarca en el año de 1215, el cual, contiene los derechos que los barones ingleses obtuvieron del rey Juan.

Las exenciones que se alcanzaron, obligaron al monarca a no afectar la vida, la libertad ni la propiedad de los hombres libres, a no ser que sus pares, en consejo, lo juzgaran procedente; sólo así podía ordenarse la ejecución de la pena. Es en este mandato donde se encuentra el origen del jurado de ciudadanos que restringió la facultad discrecional que ejercía el rey en esta materia, lo que se fortaleció diez años después con la Magna Carta de Enrique III.

Este documento fue denominado *Concilium Regni Nostri* y tiene un proemio y cincuenta y ocho artículos con una conclusión.

Los artículos seis y doce, establecieron la simiente de un desarrollo parlamentario, pues el primero regula que el matrimonio debe celebrarse entre personas de la misma categoría, señalando además en los artículos siete y ocho, que aunque la viuda entre en posesión de la dote no podrá ser obligada a contraer matrimonio mientras no lo desee, y el artículo doce, dice que "no se impondrá en nuestro reino ningún auxilio ni impuesto por servicio de armas sin el Consejo Común de Nuestro Reino...".

Por su parte, el artículo treinta y siete estatuye lo siguiente: "...ningún hombre libre podrá ser detenido, ni preso, ni desposeído de sus bienes, ni declarado fuera de la ley, ni desterrado, ni perjudicado en cualquier otra forma, ni procederemos, ni ordenaremos proceder contra él, sino en virtud de un juicio legal por sus pares o por la ley del país."

Los artículos treinta y nueve y cuarenta, establecen las bases para el desarrollo de la burguesía, pues se indica que todos los comerciantes podrán salir, entrar, permanecer y viajar por Inglaterra sanos y salvos, ya sea por tierra y por mar, autorizándolos para realizar sus operaciones y poniéndoles como límites solamente en casos de ser extranjeros que en sus países de origen igualmente sean respetados los súbditos ingleses, y que toda persona podrá salir del reino y volver a él por tierra y por mar excepto en el caso de guerra.

El Reconocimiento a Jacobo I.

El protagonista de este caso fue sir Edward Coke, quien discutió con el rey Jacobo la necesidad de definir las esferas de atribución del rey así como las del Parlamento, sus clases y cortes.

El monarca hacía valer el privilegio que durante mucho tiempo había tenido la Corona en Inglaterra, para demostrar que, el gobernante, siempre tiene la razón y el poder absoluto, y que lo es por derecho divino. Ante esta situación, el juez Coke manifestó que la potestad del monarca para hacer justicia, se encuentra restringida por el bien común y por los jueces del reino. Discurso que fue reiterado por Coke al discutirse el alcance del poder del rey en Parlamento, y frente al derecho común.

Todos estos acontecimientos caracterizaron la definición de la función jurisdiccional y el dominio de los jueces y del jurado de los ciudadanos para llevarla a cabo, alejándose de la influencia del monarca y cristalizando poco a poco la independencia del poder.

2.1.4. México

El maestro Sánchez Bringas escribió:

"En nuestra historia constitucional destaca, por una parte, la evolución normativa del órgano judicial y, por otra, los hechos que señaladamente corroboran el sustento para calificar al Poder Judicial

*mexicano como factor de equilibrio y de estabilidad frente a fenómenos de severas crisis políticas.*⁶⁸

En nuestro país, se ha producido una amplia variedad de normas constitucionales decisivas de las características y modalidades que en cada etapa han significado al Poder Judicial.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán. 1814.

Aun antes de alcanzar la total independencia el país se preocupó por el Poder Judicial, así se ve al referirse a Morelos; el constitucionalista Enrique Pérez De León nos dice

*"que el Poder Judicial Federal: "tuvo sus antecedentes remotos, que no trascendentes, en el primer intento de Constitución, la de Apatzingán de José María Morelos firmado en el año de 1814, en el que integró el Poder Judicial con un Supremo Tribunal de Justicia que formaban cinco miembros y el Tribunal de Residencia que componían siete jueces, así como con jueces nacionales de partido y tenientes de justicia , cargos para cuyo nombramiento no se precisaba ser letrado, sino responder a buena reputación y tener patriotismo."*⁶⁹

De igual forma, existían jueces eclesiásticos, nombrados por el Supremo Gobierno que, en las demarcaciones que respectivamente les señale, con aprobación del Congreso, conocían en primera instancia de las causas temporales, así criminales como civiles, de los eclesiásticos, siendo esta medida provisional, en

⁶⁸ Ibidem. p. 483

⁶⁹ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Quinta edición. México, 1994. p. 163

tanto se ocupaban por las armas, las capitales de cada obispado, y resolvía otra cosa el Supremo Congreso (artículo 209).

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822).

Este reglamento contenía, en el artículo 30, la asignación al emperador de la atribución de establecer los tribunales necesarios y de nombrar jueces correspondientes a propuesta del Consejo de Estado. Por su parte, en el artículo 78 se dispuso que el Supremo Tribunal de Justicia se compondría de nueve ministros y residiría en la capital del Imperio.

Por su parte, el artículo 80 establecía lo siguiente:

"En caso de ocupación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal compuesto del letrado de más edad que hubiere en el cuerpo legislativo; del consejero de estado, también letrado más antiguo; del regente o decano de la audiencia de esta Corte; del rector del colegio de abogados y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial. Si no hay alguno, del catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la universidad de esta Corte que no sea eclesiástico."

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.

Nuestro primer texto constitucional, pues los dos anteriores no tuvieron vigencia plena o reconocida, la Constitución Federal de 1824, del México Independiente, depositó el Poder Judicial Federal en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta de once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Se establecía asimismo, como requisito para ser miembro de la Suprema Corte, el ser preparado en la ciencia del derecho y tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la elección; los Tribunales de Circuito se integraron con un juez letrado y un promotor fiscal.

Para fortalecer al Poder Judicial, los citados ministros eran perpetuos en ese cargo, lo que quiere decir que no podían ser separados de él, sino en los términos que la propia ley establecía.

Las Siete Leyes constitucionales.

En 1836 cuando triunfó el Partido Conservador en el Congreso, se dio un nuevo texto constitucional conocido como las *Siete Leyes*, el cual tuvo como característica principal, la creación de un cuarto poder, llamado *Supremo Poder Conservador*, al cual se le otorgaron facultades como poder decretar la nulidad de algunas leyes o decretos expedidos por el Congreso o de actos del Ejecutivo, o de fallos de la Suprema Corte, cuando por sí estimara que fueron contrarios al texto de la Constitución, es decir era un órgano exclusivo de control constitucional.

Fue en la quinta ley donde se integró de nueva forma el Poder Judicial, que sería ejercido por la Suprema Corte de Justicia, por Tribunales Superiores de los Departamentos, por Juzgados de Primera Instancia y por los de Hacienda.

Esta ley resolvió la integración de la Suprema Corte con once ministros y un fiscal, considerando asimismo, su inamovilidad, salvo los casos contemplados por la propia Constitución.

Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843.

En 1843 se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, las que organizaron al Estado en un régimen centralista; en este cuerpo constitucional se mantuvo la composición y atribuciones que las Siete Leyes de 1836 asignaron al órgano judicial, fortaleciéndolo al suprimir al Supremo Poder Conservador.

Es en el Título VI de esta constitución en donde se establece el Poder Judicial.

El artículo 115 dispone:

"El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes."

Existió una Corte Marcial compuesta de generales efectivos y de letrados, nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Senado. La organización de esta Corte y el modo de conocer en las diversas clases de asuntos que les correspondían, eran objeto de una ley (artículos 122 y 123).

A diferencia del cuerpo constitucional que precedió al de referencia, se creó un Tribunal Especial dividido en tres Salas, integrado por doce miembros diputados y senadores, con el encargo de juzgar a los ministros de la Suprema Corte así como a los integrantes de la Corte Marcial (artículos del 124 al 130).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, que reimponía a la Constitución Federal de 1824 que nuevamente entró en vigor, con algunas modificaciones.

En efecto, mediante decreto de 2 de septiembre de 1846, se estableció por el Presidente de la República, en el regreso al sistema federal, que la Suprema Corte ejercería desde luego las atribuciones que se le encomendaron en la Constitución Federal de 1824, restableciéndose los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, además se estima que este decreto se complementó por el del 14 de octubre de 1846, en el cual se precisó que para la distribución de asuntos en la Corte, debería de observarse la ley del 12 de mayo de 1826 y señaló disposiciones que pueden estimarse como transitorias en lo referente al conocimiento de asuntos cuya resolución se encontraba pendiente ante la Corte, bajo el sistema centralista.

El 5 de abril de 1847, se emitió por la Comisión de la Constitución, dictamen sobre el restablecimiento de la Constitución de 1824, la cual era considerada como única ley fundamental legítima del país. En consecuencia, el 18 de mayo de 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, en la que se reconoció la existencia del juicio de amparo, al preverse en el artículo 25 que:

"...los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare."

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857.

Al triunfar la revolución en contra del Gobierno de Antonio López de Santa Anna y de conformidad con el Plan de Ayala, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente promulgando en 1857 una nueva Constitución Federal.

En este nuevo cuerpo constitucional el Poder Judicial fue conformado en tres niveles: una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Distrito y Tribunales de Circuito; la Suprema Corte, la integró con once ministros propietarios y cuatro suplentes; un Fiscal y Procurador General, nombrados todos por elección indirecta y por un período de seis años. Aunque no contempló la inamovilidad como medio de protección e independencia de los miembros del Poder Judicial y sí en cambio fueron afirmados los procedimientos del juicio de amparo, consolidándolo como una institución jurídica de protección a la constitucionalidad.

Bajo la vigencia teórica de la Constitución del cincuenta y siete, se sucedieron unos tras de otros, actos de inquietud social como la guerra de tres años que concluyó en el año de 1861, como el efímero gobierno de Maximiliano quién apoyado por los conservadores mexicanos y por el entonces Rey de Francia, Napoleón III, instauró la monarquía en nuestro País.

A la muerte de Benito Juárez en el año de 1872, se sucedieron los gobiernos de Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, durante los cuales pocas y no importantes modificaciones tuvo la constitución en materia judicial, y fue hasta el año de 1900, cuando después de ser suprimidos los fiscales en los tribunales federales se integró la Suprema Corte con quince ministros.

Inconforme con el prolongado gobierno de Don Porfirio Díaz, que asumiera el poder enarbolando el lema de no reelección, se inconformó Madero redactando el Plan de San Luis, con el lema de "Sufragio efectivo no reelección", iniciándose así la revolución, el 20 de noviembre de 1910.

En noviembre de 1911 Francisco I. Madero fue electo presidente de la República y en febrero de 1913, víctima de un cuartelazo, renunció al cargo, fue aprehendido y posteriormente asesinado y así asumía el poder Victoriano Huerta.

Contrario al gobierno de Huerta al que se consideró de usurpación, el 26 de marzo de 1913, se promulgó el Plan de Guadalupe que contenía como determinación principal el desconocimiento de aquél, quien en julio de 1914, renunció.

Tras de un gobierno provisional de Francisco S. Carvajal, asumió la presidencia de la República Venustiano Carranza.

Durante sus gestiones como tal y no obstante lo inestable de la sede de su gobierno, fue ampliado a ocho años el período de ejercicio de los ministros de la Suprema Corte y se exigió su potestad al sumir el cargo; apareció también la institución del municipio libre.

A su triunfo sobre las fuerzas Villistas y Zapatistas y frente a la convicción de la necesidad inminente de reformar la Constitución de 1857, convocó a un nuevo Congreso Constituyente, al cual, ya reunido, le fue presentado el proyecto de modificaciones a la constitución, que contenía entre otras no menos importantes, un propósito de organización completa del Ministerio Público; una propuesta de que el Poder Judicial se integrara con una Suprema Corte de Justicia, compuesta de once ministros inamovibles que funcionarían en pleno, con Tribunales de Circuito y de Distrito.

La Constitución de 1917.

Conforme a lo establecido en la Constitución de 1917, la titularidad del Poder Judicial de la Federación correspondió a la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito.

El alto tribunal se componía originalmente, de once ministros y sólo funcionaba en pleno y en sesiones públicas con cuando menos, la presencia de las dos terceras partes de los ministros; contempló la inamovilidad de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, a partir del año de 1923. En relación a su competencia, se atribuyó al Poder Judicial de la Federación el conocimiento y resolución de los juicios y procesos federales y de las controversias constitucionales, en específico, el juicio de amparo.

Ahora bien, desde que esta Constitución de 1917 inició su vigencia (1º de mayo del propio 1917), hasta nuestros días, se han originado una serie de modificaciones constitucionales que han trascendido en la estructura y organización del Poder Judicial.

Primera reforma constitucional de 1928 (Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928).

La modificación constitucional del año de 1928 continuó depositando el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. No obstante, en virtud del gran rezago del que se adolecía en ese entonces, fue necesario hacer una reforma consistente en aumentar a dieciséis el número de ministros de la Corte y asimismo se facultó a ésta para funcionar en Pleno y en Salas. Por primera vez se dio competencia por materia a cada una de las Salas, las que se encargarían respectivamente de asuntos de carácter civil, penal y administrativo. También se prohibió la disminución de las remuneraciones de los juzgadores federales durante

el tiempo de su encargo y se dispuso la separación del cargo por 'mala conducta' o como consecuencia de un juicio de responsabilidad.

Segunda reforma constitucional de 1934.

Esta reforma constitucional consistió en aumentar a veintiuno el número de ministros de la Corte, además, se creó una nueva Sala en materia laboral y se limitó a seis años la duración del período de los ministros, magistrados y jueces.

Reforma constitucional de 1951.

A través de esta reforma se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito por lo que de esta forma se depositó la potestad judicial en cuatro entidades, a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación y los Juzgados de Distrito.

De igual manera se elevó el número de ministros de la Corte a veintiséis, veintiún numerarios como ya estaba establecido y cinco supernumerarios que estaban impedidos para integrar el Pleno, y se conservó la protección a sus remuneraciones así como las causas de su destitución.

Reforma constitucional de 1982.

La modificación constitucional del año de 1982 consistió en que fue suprimida la causa de destitución relativa a la 'mala conducta' de los juzgadores federales; desde entonces únicamente pueden ser destituidos por causas graves, en términos del título cuarto de la Constitución.

Reformas constitucionales de 1988.

Por virtud de esta reforma constitucional se asignó a la Suprema Corte de Justicia considerables atribuciones en cuanto a la organización de la competencia territorial de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Se dio también al alto tribunal un perfil en cuanto a la resolución de las controversias constitucionales, descargando en los Tribunales Colegiados de Circuito la mayor parte de los amparos directos respecto de los cuales la Suprema Corte excepcionalmente podía conocer a través de la facultad de atracción cuando la importancia del asunto lo ameritara.

Por otra parte, se dice que el Poder Judicial Federal es el depositario de la competencia jurisdiccional de la Federación; el cual tiene a su cargo, aplicar las normas generales a casos concretos resolviendo controversias del orden federal; sin embargo, al igual que los otros órganos de la Federación, este órgano Judicial tiene algunas facultades materialmente administrativas y legislativas.

El artículo 94 de la Constitución con motivo de la reforma constitucional de 1995, dispuso que el Poder Judicial de la Federación se depositaba, en el Consejo de la Judicatura Federal; además de en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, no obstante, a partir del 23 de agosto de 1996, otra modificación a la Constitución añadió al Tribunal Electoral como depositario de dicho órgano de la Federación.

De esa forma el texto que encabezó el artículo en comentario fue 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, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal..."

Para el año de 1999 hubo una nueva modificación al citado artículo 94 constitucional, se eliminó al Consejo de la Judicatura Federal como depositario 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 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 señala esta Constitución, establezcan las leyes..."

La reforma del año de 1999 se dio para perfeccionar las instituciones creadas y su regulación, buscando fortalecer al Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere a la parte orgánica del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la modificación constitucional, ahora se precisa que su ejercicio (del citado Poder Judicial) se deposita en los órganos jurisdiccionales que lo integran, y se reconoce la existencia de un órgano administrativo, dotado de independencia en sus funciones, la cual no afecta la unidad del poder en sí, sino por el contrario, lo fortalece en la diversificación y especialización de funciones.

Lo anterior se intenta entender en el sentido de que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de la Federación, pero en razón de la naturaleza de las funciones que desarrolla, en él no se deposita el ejercicio de éste. Es decir, al realizar el Consejo labores administrativas y no resolver controversias, no es depositario del ejercicio del Poder Judicial Federal, pero sí un órgano que lo integra.

Por otra parte, la reforma constitucional que nos ocupa, buscando la unidad de las funciones administrativas dentro del citado Poder Judicial de la Federación,

le reconoce a la Corte facultades para solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que emita acuerdos generales e incluso puede revisar y revocar los que éste expida. Además, el Pleno de la Corte designará a tres de los consejeros integrantes del órgano administrativo en comento.

Finalmente, y en razón del cúmulo de asuntos que saturaban a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, distraiendo su labor de tribunal constitucional, ésta puede ahora expedir acuerdos generales para remitir a los tribunales colegiados, aquellos que no estime de trascendencia para la fijación de criterios importantes dentro del ámbito jurisdiccional.

2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

2.2.1. Integración

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone actualmente de once ministros. Ya que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 94 constitucional, la Suprema Corte volvió a su composición en número de ministros.

Al respecto, la maestra Victoria Adato Green puntualizó:

"En congruencia con las nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la necesidad de facilitar su deliberación, se redujo el número de ministros que la integraban de 26 a 11, volviendo de esta manera al número de miembros que originalmente había establecido el Constituyente de 1917."⁶⁰

⁶⁰ ADATO GREEN, Victoria. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Comentada*. Editorial Porrúa, S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México, 1998. p. 4

Esta integración en la Corte parecería necesaria y congruente desde el punto de vista de las funciones de la Corte como tribunal constitucional, ya que al haberse limitado la competencia de la misma, fundamentalmente a la materia constitucional, resulta lógico que su composición se vea reducida.

La citada maestra Victoria Adato Green escribió lo siguiente:

*"...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(...) La reforma que se propone asignarla a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahogara la propia Corte a un órgano distinto."*⁶¹

Por otra parte, se estableció que los ministros que integran la Corte, durarán ahora en su encargo quince años; y que los ministros no podrán volver a ocupar dicho puesto, salvo que lo hayan desempeñado con carácter provisional o interino. La finalidad de esto está en garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, por lo que de igual forma se ha previsto su substitución de forma escalonada. En virtud de la duración temporal limitada en el cargo, se reconoció el derecho de los ministros a un haber por retiro de carácter vitalicio al terminar sus funciones, haber que será

⁶¹ Ibidem. p. 3

proporcional al tiempo de su desempeño si es que se retiraran antes de los quince años (artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Requisitos para ser ministro.

El artículo 95 constitucional establece los requisitos que se deben de reunir para aspirar al cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia:

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

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

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 la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por el delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para cargo cualquiera que haya sido la pena;

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

VI. No haber sido secretario de estado, jefe 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 día 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 que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Estos requisitos no constituyen un simple capricho de circunstancias políticas o intereses particulares, sino que, por tratarse del más alto tribunal de la República, existe el compromiso social de seleccionar a los mejores hombres y mujeres que deban ostentar el relevante cargo de ministro, quienes al desempeñarse deben destacarse por sus dotes intelectuales, y un profundo conocimiento del derecho, además de los valores morales y el reconocimiento de virtudes personales.

El nombramiento de Ministros.

Para tal efecto, nuestro país adopta el sistema mixto, de conformidad a lo establecido en el artículo 96 constitucional.

Al Presidente de la República le corresponde someter a la consideración de la Cámara de Senadores una terna de candidatos; el Senado hará que comparezcan las personas que fueron propuestas para que respondan directamente sobre las exigencias que establece la propia Constitución y las cualidades personales.

La Cámara de Senadores realizará el nombramiento sustentado en la aprobación del voto de las dos terceras partes de los senadores presentes. Este procedimiento debe realizarse dentro de los treinta días siguientes al de la presentación de la terna ante la Cámara de Senadores y en caso de que durante ese plazo no hubiese resolución del Senado, ocupará el cargo de ministro la persona que de esa terna designe el Presidente de la República.

Si la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá a su consideración otra terna sujeta al mismo procedimiento. Si de nueva cuenta esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo de ministro de la Corte la persona que de esa segunda terna decida el Presidente de la República.

2.2.2. Funcionamiento

La Suprema Corte de Justicia tiene como ámbito espacial de aplicación todo el territorio nacional, y funciona en Pleno y en Salas, en la resolución de diversos asuntos que son sometidos para su consideración, según lo estipulado por el artículo 94 constitucional.

La Presidencia.

La Constitución en su artículo 97 párrafo quinto, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Pleno, para designar, de entre sus miembros, a su respectivo presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato.

En la ley vigente se contemplan tres tipos de ausencias o faltas del presidente de la Suprema Corte de Justicia, con tres distintas formas de sustitución:

a) Ausencia que no requiere licencia; en este caso el presidente de la Corte será suplido por los ministros, según el orden de su designación, comenzando por el más antiguo.

b) Ausencias menores a seis meses que requieran licencia; en este supuesto los ministros nombrarán a un presidente interino para sustituirlo.

c) Ausencias mayores de seis meses, al presentarse esta situación los ministros nombrarán a un nuevo presidente para que se ocupe del cargo hasta el fin del período en esta designación.

El Pleno.

El Pleno se compone de los once ministros, aunque bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar legalmente, siempre y cuando sea bajo la responsabilidad de su presidente.

Se ha establecido que para cada año, habrá dos períodos de sesiones del Pleno. El primero, inicia el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; y el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y finaliza el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

La maestra Victoria Adato Green nos dice:

"Se considera que el gran cúmulo de casos que requieren de la atención, deliberación y resolución de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte requieren de un trabajo intenso que sólo es posible desahogar en once meses."⁶²

Durante los períodos ordinarios, las sesiones en Pleno se celebrarán en los días y horas que determine el reglamento interior de la Corte. Podrá haber sesiones extraordinarias cuando así lo considere necesario el presidente de la

⁶² Ibidem, p. 7

Corte o bien lo solicite alguno de los ministros; en este último supuesto, la solicitud deberá presentarse al presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que emita la convocatoria correspondiente.

La referida maestra Adato Green ha expresado lo siguiente:

*"Esto es adecuado, en virtud de que la naturaleza de la materia competencial de la Suprema Corte exige que en determinados casos que se calificarían de notoria urgencia se pueda convocar a una sesión extraordinaria con objeto de resolver algún asunto que tuviera ese carácter."*⁶³

Se ha dispuesto que las sesiones del Pleno serán públicas por regla general, exceptuando aquellos casos en que la moral o el interés público exijan privacidad.

Las resoluciones del Pleno se adoptan por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes quienes no podrán abstenerse de emitir su voto, a menos que tengan un impedimento legal, o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trate.

Las Salas.

Como ya se dijo anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también funciona en Salas, las cuales son dos y se integran por cinco ministros cada una.

⁶³ Ibidem. p. 8

La distribución del trabajo se hará de acuerdo con la materia de las controversias que se sometan a su consideración, es decir, la primera conocerá de asuntos penales y civiles, y la segunda, de asuntos administrativos y laborales.

Los ministros integrantes de cada sala, elegirán de entre ellos, a su presidente que es suplido en sus faltas temporales por el resto de los ministros, siguiendo el orden de su designación. En caso de que las ausencias del presidente de la sala excedan de treinta días, los ministros que la integran podrán elegir al presidente sustituto.

Las salas podrán funcionar con cuatro ministros y durante los periodos de sesiones, las audiencias se celebrarán diariamente con excepción de los sábados, los domingos y los días inhábiles. Dichas audiencias podrán ser públicas, a no ser que las condiciones del asunto requieran de privacidad. Las resoluciones se adoptan por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes.

Si se diera el caso de que no se lograra la mayoría en la votación de algún asunto, la discusión continuará en la sesión inmediata; si se mantuviera la misma situación, se entenderá desechado el proyecto y el presidente de la Sala enviará el asunto a otro ministro para que elabore un nuevo proyecto. Si no obstante no se lograra la mayoría del nuevo proyecto, se nombrará ponente a un ministro de otra sala, pero si de igual forma no se lograra la mayoría, el asunto será resuelto por el Pleno de la Suprema Corte.

2.3. Los Tribunales Colegiados de Circuito

De conformidad con lo que establece el artículo 94 de la Constitución, los Tribunales Colegiados de Circuito son órganos en los que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación.

El jurista Santiago Barajas Montes de Oca refiere lo siguiente:

*"Los tribunales colegiados son de reciente creación, formalmente se constituyeron en el año de 1951, a consecuencia de un intenso clamor judicial proveniente tanto de la Suprema Corte de Justicia como de muchos litigantes en materia de amparo, debido al rezago en que había caído nuestro supremo tribunal particularmente en la materia civil."*⁶⁴

El nombre de Tribunal Colegiado de Circuito se formó, según el profesor Elisur Arteaga Nava, de la fusión de terminologías de las constituciones de Cádiz y la estadounidense; de la primera se tomó la denominación "tribunales" y de la segunda, "circuito". En Estados Unidos se les denominó como límite de una competencia y por virtud del recorrido o camino que después de ser andado vuelve al punto de partida; originalmente en ese país se previó la existencia de tres cortes de circuito integradas por dos jueces de la Corte Suprema, más el Juez de Distrito correspondiente al estado visitado; aquellos eran itinerantes, tenían fijado un circuito que recorrían periódicamente y podían actuar sólo dentro de su circuito. A este tipo de Tribunales de Circuito se les dio el nombre de Colegiados por estar integrados por varios miembros.

2.3.1. Organización

Señala el maestro Enrique Sánchez Bringas:

⁶⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición, México, 1995. p. 3175

*"Estos órganos jurisdiccionales se componen de tres magistrados que comparten su responsabilidad en la resolución de los casos sometidos a su conocimiento."*⁶⁵

Según lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, se componen de tres magistrados, además de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Cada tribunal nombrará un presidente que durará en su encargo un año, y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

El comentario de la maestra Adato al respecto es el siguiente:

*"Al preverse el nombramiento del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito se introduce la novedad relativa a la prohibición de la reelección. Esta es una buena medida, en virtud de que permite que todos los magistrados participen anualmente en las tareas adicionales de la presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito."*⁶⁶

Las resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. En caso de que un magistrado de circuito desintiere de la mayoría, podrá formular voto particular que se incorpora a la resolución, si es presentado a la emisión de la votación.

Ahora bien, en un circuito podrán establecerse en materia de amparo, varios tribunales colegiados en un mismo lugar, pero tendrán una oficina común para la correspondencia y trámite de asuntos de cada uno. En estos casos, cuando dos o

⁶⁵ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit. p. 497

⁶⁶ ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. p. 89

más tribunales colegiados conozcan de la misma materia, se denominaran primero, segundo, tercero, etc., por ejemplo tribunal colegiado en materia civil, penal, administrativa o del trabajo, y los expedientes que forme la oficialía de partes correspondiente le serán turnados alternadamente, por riguroso número progresivo de registro.

Aquellos tribunales colegiados que no tengan jurisdicción especial, conocerán de todas las materias (civil, penal, administrativa o del trabajo).

Según lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Amparo, las disposiciones y acuerdos del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, pueden ser reclamadas ante los propios tribunales siempre que la reclamación se presente por escrito, con motivo fundado, y dentro del término de treinta días; la resolución se tomará por mayoría de votos de los magistrados integrantes del propio tribunal.

2.3.2. El Magistrado

El vocablo 'magistrado' proviene del latín *magistratus*.

El jurista Santiago Barajas Montes de Oca señala que magistrado es un:

*"funcionario judicial de rango superior en el orden civil, penal, administrativo o del trabajo, que revisa actuaciones de autoridades inferiores y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente."*⁶⁷

⁶⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1995. p. 2063

Si se atiende a lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, el magistrado en nuestro país, es el funcionario de rango inmediato inferior al de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El nombramiento de un magistrado.

De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, los magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y duran en su encargo seis años, al término de los cuales, si fueren ratificados o promovidos, adquirirán inamovilidad.

Los nombramientos y adscripciones podrán ser revisados por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptados conforme las reglas de la ley orgánica (párrafo noveno del artículo 100 constitucional).

Las licencias.

Corresponde al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, que lo es también de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizar las licencias solicitadas por los magistrados cuando no excedan de treinta días; serán concedidas por el propio Consejo en Pleno las que excedan de ese término, y en estos casos, el Consejo de la Judicatura nombrará a las personas que los sustituyan; en el caso de que la falta fuere accidental, las funciones del ausente las desempeñará el secretario correspondiente.

Los retiros.

Por último, un magistrado solo podrá ser privado de su encargo por responsabilidad oficial y sólo será posible su renuncia, cuando se acredite una causa grave que será examinada y resuelta por el Consejo de la Judicatura Federal mediante queja administrativa.

Reglas comunes a los ministros, magistrados y jueces.

El maestro Enrique Sánchez Bringas⁶⁸ señala como principios que rigen el desempeño del cargo de los juzgadores del Poder Judicial Federal los siguientes:

- a) La incompatibilidad con el desempeño de otras funciones;
 - b) La inamovilidad en el encargo;
 - c) La estabilidad económica;
 - d) La inhabilitación para el ejercicio profesional.
- La incompatibilidad con otras funciones.

En términos de lo ordenado en el artículo 101 constitucional, los ministros de la Suprema Corte, los magistrados electorales y de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no pueden aceptar o desempeñar otro empleo o cargo público de la Federación, de los Estados o de particulares, hecha excepción las actividades científicas, las docentes, las culturales, así como las de beneficencia, siempre que no perciban remuneración por sus desempeños.

⁶⁸ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 500

Se sancionará con la pérdida del cargo, de las prestaciones y beneficios que correspondan, con independencia de las demás sanciones que impongan las leyes, a aquellos juzgadores que llegasen a violar el precepto anteriormente aludido.

- La inamovilidad en el cargo.

A algunos servidores públicos las leyes otorgan la inamovilidad en su función, la cual impide que sean destituidos discrecionalmente de sus cargos durante el período de su desempeño.

La inamovilidad en el sistema judicial de la Federación funciona de la siguiente forma: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el momento en que asumen el cargo hasta que concluye el período de quince años de su desempeño; por su parte, los magistrados y jueces de distrito después de seis años de su desempeño, siempre que sean ratificados en el mismo por el Consejo de la Judicatura Federal .

- La estabilidad económica.

Este principio se refiere a que, las remuneraciones de los ministros, magistrados y jueces no podrán ser disminuidos durante el tiempo de su encargo (artículo 94 constitucional).

- La inhabilitación para el ejercicio profesional.

De conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 101 constitucional, los ministros, magistrados y jueces de distrito, no podrán durante los dos años siguientes a su retiro actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

2.3.3. Requisitos para ser magistrado

Los aspirantes al cargo de magistrados deben reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de treinta y cinco años, con título de licenciado en derecho legalmente expedido, disponer de buena conducta y tener cinco años en el ejercicio profesional como mínimo (artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

2.4. Los Tribunales Unitarios de Circuito

A estos tribunales se les denomina 'unitarios' al tener solo un magistrado como titular.

Al igual que los tribunales colegiados, los tribunales unitarios se desempeñan en el ámbito territorial denominado "circuito"; su composición es como ya se indicó, de un magistrado, así como con el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

2.4.1. Ámbito competencial

En relación a la competencia de los tribunales unitarios de circuito, éstos conocen, en segunda instancia, de las apelaciones que se interpongan en los juicios federales -civiles, mercantiles, penales, etc.-, en contra de las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito.

Con las reformas constitucionales de 1994, se facultó a los tribunales unitarios de circuito para conocer los juicios de amparo indirecto contra actos de un tribunal unitario de circuito que no constituyan sentencia definitiva.

En seguida se transcribe una de las tesis de jurisprudencia que el Poder Judicial de la Federación ha emitido en relación con lo que establece el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

"COMPETENCIA. ENTRE UN TRIBUNAL UNITARIO Y UN JUEZ DE DISTRITO PARA CONOCER DE ACTOS QUE NO CONSTITUYEN SENTENCIA DEFINITIVA.- Para conocer del amparo indirecto en el que se reclamen actos de un Tribunal Unitario que no constituyan sentencia definitiva, es competente el Tribunal Unitario más próximo a la residencia del responsable, y no un Juez de Distrito; no obstante, la discrepancia existente entre lo dispuesto por el artículo 42, párrafo segundo de la Ley de Amparo, que da competencia a un Juez de Distrito y lo ordenado por el artículo 29, fracción I, de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que es competente el Tribunal Unitario más próximo al que emitió el acto reclamado; dado que el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone para estos casos la competencia en favor de los Tribunales Unitarios, precepto que es el antecedente y sustento de la citada fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica mencionada, apareciendo clara la intención del legislador de que sea un tribunal de igual jerarquía el que revise la constitucionalidad de los actos de los Tribunales Unitarios y no un Juez de Distrito, como antes acontecía; además con base en el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la propia Carta Magna, que ordena que sus disposiciones prevalezcan a pesar de las que existían en contrario en otras leyes.⁶⁹

⁶⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II. Diciembre de 1995. pág. 500-501*

2.4.2. Nombramiento de magistrados

Los titulares de los tribunales unitarios de circuito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Las decisiones de un magistrado integrante de un tribunal unitario de circuito, son revisables por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito.

En cuanto a las ausencias, licencias y duración en el cargo de estos magistrados, se aplican las mismas reglas que operan en los titulares de los colegiados.

2.5. Los Juzgados de Distrito

El jurista Santiago Barajas Montes de Oca señala que los Juzgados de Distrito son:

“Tribunales de primera instancia constituidos para el conocimiento de asuntos cuya competencia corresponda a cuestiones del orden federal, lo cuales forman parte exclusiva del Poder Judicial de la Federación del Estado Mexicano.”⁷⁰

Los hay de competencia mixta y especializados en las siguientes materias: penal, administrativa, civil y laboral.

⁷⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1995. p. 1913

Los Juzgados de Distrito surgieron en el año de 1824. El constituyente de ese año, consideró imprescindible su creación por la necesidad de integrar un fuero especial para la tramitación de asuntos en que se viese involucrada la Federación, para así, impedir localismos y partidarismos propios de las entidades federativas, ya que al surgir controversias de interés general, seguramente su desahogo, además de lento, podría haber provocado conflictos de jurisdicción o de interés local.

2.5.1. Integración

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la forma de integración de los Juzgados de Distrito; éstos se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

La maestra Victoria Adato Green ha señalado lo siguiente:

*"El número de secretarios con los que cuenta un JD es muy variable, y en su determinación el CJF en forma individualizada, toma en consideración el circuito en el que se ubica el JD, las cargas de trabajo y la materia de especialidad."*⁷¹

2.5.2. Funcionamiento

Como ya se explicó anteriormente, los Juzgados de Distrito funcionan a través de un juez, el cual si llegase a faltar, por un término menor a quince días al

⁷¹ ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. p. 90

despacho del juzgado, el secretario respectivo practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite, así como aquellas resoluciones que tengan el carácter de urgente. Tratándose de ausencias que superen los quince días, el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente secretario o designará a la persona que deba sustituirlo durante su ausencia.

Comparto la opinión de la maestra Victoria Adato Green de que, sería útil que la ley estableciera con claridad, cuales son las resoluciones de carácter urgente, pues, solamente determina que el secretario que suple al juez únicamente está facultado para dictar acuerdos de trámite y resoluciones de carácter urgente, sin precisar cuáles tienen dicho carácter.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, establece que las ausencias accidentales del secretario y las temporales que no excedan de un mes, serán cubiertas por otro secretario, o bien, por el actuario que designe el juez de distrito respectivo. (artículo 44).

Asimismo, dispone el ordenamiento en cita que las ausencias accidentales de los actuarios y las temporales que no excedan de un mes serán cubiertas por otro de los actuarios del mismo juzgado o por el secretario. (artículo 45).

Por último, cuando un juez de distrito no resida en el lugar en el que ejerce su función, o no hubiere sido suplido en los términos que establecen los artículos anteriormente citados, los jueces del orden común practicarán las diligencias que les encomiendan las leyes en auxilio al juez federal. (artículo 47).

2.5.3. El Juez Federal

El titular de un juzgado de distrito es el llamado juez federal, el cual desempeña su encargo en el ámbito jurisdiccional denominado 'distrito'.

Los jueces de distrito son funcionarios judiciales federales, encargados de administrar justicia; son servidores públicos que gozan de jurisdicción y que la ejercen dentro de una demarcación geográfica, ellos conforman la primera instancia dentro del departamento judicial federal; aplican, en términos generales, las leyes federales y los tratados, salvo que sean especializados, lo pueden hacer por lo que toca a todo tipo de materias; su actuación se ha dividido en dos grandes rubros: uno, en amparo, en que aplican la ley de amparo y con vista a la violación de derechos individuales; otro, en actuación ordinaria, cuando resuelven controversias que se suscitan sobre el cumplimiento de las leyes federales y los tratados con vista a los códigos federales de procedimientos civiles y penales. En el primer caso, sus resoluciones son atacables por la vía de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito; y en el segundo en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito.

El aspirante al cargo de juez de distrito debe reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, tener título de licenciado en derecho, disponer de buena conducta y cuando menos cinco años de ejercicio profesional (artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, duran en su encargo seis años y en caso de ser ratificados o promovidos, adquirirán inamovilidad.

2.6. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anteriormente, la Comisión Federal Electoral era el organismo responsable de la preparación, y desarrollo de los procedimientos electorales en el ámbito federal, su integración y funcionamiento reducían los espacios para el desarrollo de

la democracia electoral de la Nación. Empero, con las reformas en materia electoral de 1986, se estableció un órgano autónomo, denominado *Instituto Federal Electoral*, creado en 1990 por reforma de 1989, en el que los grupos, las asociaciones y los partidos políticos minoritarios tuvieron una mayor participación en los procedimientos electorales. Correlativamente dicha reforma estableció el Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, tribunal que contaría con autonomía y patrimonio propio, y que tuviera a su cargo el conocimiento y la resolución de las impugnaciones que los partidos políticos o los candidatos, hicieran valer ante los agravios y violaciones que se suscitaban durante los procedimientos electorales.

Dicho Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, a pesar de las limitadas atribuciones de naturaleza declarativa que le fueron asignadas, demostró que la función jurisdiccional en materia electoral, no sólo era viable, sino necesaria para dar respuesta a los requerimientos democráticos de la población.

Ahora bien, las elecciones federales de 1988 y los cuestionamientos provocados en la sociedad por las calificaciones electorales que sobre las mismas emitió el Tribunal de lo Contencioso Electoral, las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de la elección de sus miembros y la del presidente de la República, reafirmaron la necesidad de desarrollar y vigorizar la instancia jurisdiccional que hasta ese entonces se había experimentado. Así, se produjeron las nuevas reformas constitucionales en 1990 y en 1993, las cuales dieron lugar a la creación del Tribunal Federal Electoral.

No obstante, el 22 de agosto de 1996, se publica una nueva reforma constitucional, la que presenta varias modificaciones en la Ley Fundamental en materia electoral.

Ante la falta de confianza y credibilidad del Tribunal Federal Electoral y preparando el escenario para las elecciones federales de 1997, el Tribunal

Electoral fue apartado de la decisión del ejecutivo por lo que hace a la pertenencia orgánica y por supuesto, de designación de sus magistrados.

La reforma en comento y en consecuencia la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, traen aparejadas las siguientes consecuencias:

- Se fortalece el sistema de medios de impugnación en materia electoral, buscando garantizar así los principios de constitucionalidad y legalidad.

- Se modifica el mecanismo de calificación de la elección del Presidente de la República, ya que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizar el cómputo, calificación y hacer la declaración de Presidente electo.

- Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral.

- Se reconoce al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia (con excepción de lo referente a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la contradicción de una norma general en materia electoral y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

- Se ratifica la competencia del Tribunal Electoral, ya que conocerá de las impugnaciones en materia electoral federal y de los conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

- Se amplía además su jurisdicción, ya que conocerá de juicios de revisión constitucional y de juicios para la protección de derechos político-electorales de los ciudadanos.

- Sufre modificaciones el sistema de elección de magistrados.

- Se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad en las que se reclame que una norma de carácter general en materia electoral contraría un precepto constitucional.

Atendiendo a la reforma constitucional en comento, se realizaron modificaciones importantes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Reglamentaria de las fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

2.6.1. Organización

El Tribunal Electoral está integrado por una Sala Superior y por las Salas regionales que determine la ley.

La Sala Superior se compone de siete magistrados electorales, los que elegirán, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal Electoral, para ejercer el cargo por el lapso de cuatro años.

Los magistrados que integran tanto la Sala Superior así como las regionales, son electos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, y en caso de estar en receso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados electorales integrantes de la Sala Superior, deben reunir los requisitos que la Constitución exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el período de su encargo es de diez años improrrogables; por su parte, los magistrados regionales deben cumplir los requisitos que corresponden a los cargos de magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito y durarán en su encargo ocho años también improrrogables, a no ser que sean promovidos a cargos superiores.

El Tribunal de que se trata, contará además, con el personal jurídico y administrativo necesario para su funcionamiento.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 101 constitucional, los magistrados de la sala superior, en ningún caso podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, exceptuando los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; asimismo, no podrán actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

Por otra parte, los servidores del Tribunal Electoral, son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus atribuciones.

Ahora bien, los magistrados de la Sala Superior disponen de inmunidad constitucional, de tal forma, se requiere de la acción de procedencia ante la Cámara de Diputados, para que sean sometidos a los procedimientos penales derivados de ilícitos ajenos a su encargo de los que sean probablemente responsables. Así también, en términos de lo dispuesto por el artículo 110 constitucional son sujetos de juicio político.

En cuanto a la administración y vigilancia de este Tribunal Electoral, se crea una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, compuesta por el Presidente

del Tribunal Electoral, quien es el que la preside, con un magistrado electoral de la Sala Superior, designado por insaculación, y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

2.6.2. Funcionamiento

Las sesiones de resolución de los casos tanto de las salas superior y regionales se realizan en forma pública, y en los casos en que alguna de ellas sustente tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tal tesis pueda considerarse contradictoria con alguna que hubiesen sostenido las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que sea el Pleno de la Suprema Corte, en contradicción de tesis, quien decida el criterio que debe prevalecer, las cuales, por su propia naturaleza, no afectarán los asuntos ya resueltos.

Tratándose de las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la sala superior, todas ellas serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por la propia sala, conforme a las reglas establecidas en el artículo 98 constitucional para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.7. El Jurado Federal de Ciudadanos

El maestro José Ovalle Favela señala que el jurado federal de ciudadanos es un:

"Tribunal compuesto por juzgadores no profesionales o legos, que tiene como función emitir el veredicto sobre los hechos controvertidos"

en un proceso, de acuerdo a las pruebas presentadas, y con base en el cual el juez o tribunal de derecho debe emitir la sentencia."⁷²

2.7.1. Origen

El jurado popular es una institución que se tomó del sistema jurídico estadounidense; se trata de una institución que fue inovada por el Constituyente de 1857, se dice que el establecimiento del jurado popular fue una de las cuestiones más discutidas en el Congreso Constituyente de 1816-1857.

La fracción IV del artículo 24 del proyecto de la Constitución que preveía la introducción de la institución de que se trata para los delitos comunes, fue rechazada por una votación de 42 votos contra 20, pero este rechazo no constituyó una prohibición para que el legislador ordinario lo estableciera.

De esta forma, el presidente Benito Juárez el 11 de junio de 1869, promulgó la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal. Tiempo después, esta institución fue regulada por: el Código de Procedimientos Penales de 1880, la Ley de Jurados en Materia Criminal de 1891, el Código de Procedimientos Penales de 1894, la Ley de Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales de 1903 y las Leyes Orgánicas de los Tribunales del Fuero Común de 1919 y 1928. El Código de Organización, de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal para el Distrito y Territorios Federales de 4 de octubre de 1929 suprimió la intervención del jurado popular en los delitos comunes.

El jurado popular para los *delitos de imprenta* fue introducido en México por el Reglamento Español de 22 de octubre de 1820, el cual fue ratificado en su

⁷² *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1995. p. 1882

vigencia por el Reglamento adicional para la libertad de imprenta expedido por la Junta Provisional Gubernativa el 13 de diciembre de 1821. El jurado popular para los delitos de imprenta fue regulado también por la Ley de 1828, el Reglamento de la Libertad de Imprenta de 1846, el decreto de 2 de febrero de 1861 y la Ley Orgánica de Libertad de Prensa, de 1868. El artículo 7º de la Constitución de 1857 previó esta institución, hasta que fue reformado en 1883.

Finalmente, el jurado popular para los *delitos oficiales* fue previsto por el artículo 111 de la Constitución de 1917, y por las Leyes de Responsabilidades de 1939 y 1979. En la Reforma publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982, al título cuarto de la Constitución que incluyó el artículo 111, se suprimió la intervención del jurado popular en el enjuiciamiento de este tipo de delitos.

2.7.2. Objetivos

Actualmente, en nuestro país sólo se encuentra previsto el jurado popular, a nivel federal, para intervenir en los procesos penales por delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

Así, el artículo 20, fracción VI de la Constitución dispone:

"En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías: VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación..."

La fracción VI del artículo 20 constitucional establece una disyuntiva en cuanto al órgano que detenta la jurisdicción penal, pues indica, que el reo será juzgado por un juez profesional o por un jurado popular. En donde aquel es un titular profesional y permanente de la función jurisdiccional. En cambio, el jurado se integra con ciudadanos que no administran justicia en forma permanente y con preparación profesional; intervienen en un solo caso, seleccionados mediante sorteo, y se pronuncian en los términos que dicta su conciencia. Hecho esto, el juez profesional establece la pena aplicable al delito considerado en el veredicto.

Para la maestra Victoria Adato el jurado federal debería eliminarse de la norma constitucional, pues explica que:

*"...es un órgano que prácticamente no funciona, y es evidente que al ser integrado por legos, carece de la capacidad técnica-jurídica necesaria para juzgar respecto de la existencia, en un caso concreto, de los elementos de los tipos que se pueden cometer por medio de la prensa, contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación..."*⁷³

Por otra parte, el maestro Sánchez Bringas, señala:

*"El objeto del jurado consiste en resolver si una persona es inocente o culpable, para ese efecto sus miembros deben actuar con equidad, examinando en conciencia los hechos que el juez de distrito somete a su consideración."*⁷⁴

⁷³ ADATO GREEN, Victoria, Ob. cit. p. 112

⁷⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 499

2.7.3. Integración

El jurado federal se integra con siete ciudadanos designados por sorteo de la lista de vecinos que cada dos años se integra por el jefe del Distrito Federal y por los presidentes municipales en los Estados.

Los ciudadanos que integren el jurado federal deben cumplir con los requisitos siguientes: tener la calidad ciudadana y el goce de sus derechos, saber leer y escribir, ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, por lo menos, desde un año antes del día en que se publica la lista en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial de la entidad federativa.

Aunque se insiste en que el jurado popular federal ha quedado prácticamente en desuso, pues desde hace tiempo no se tiene noticia de que se lleve a cabo alguno de los procesos sobre los que conserva su competencia.

CAPITULO III

El Consejo de la Judicatura

3.1. Las reformas constitucionales de 1994. 3.2. Las reformas constitucionales de 1999. 3.3. Creación del Consejo de la Judicatura Federal. 3.4. Origen del Consejo de la Judicatura Federal. 3.5. Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal. 3.6. Composición del Consejo de la Judicatura Federal. 3.6.1. Análisis del artículo 100 constitucional. 3.7. Los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal. 3.7.1. Nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal. 3.7.2. Requisitos para el aspirante a consejero de la Judicatura Federal. 3.7.3. Duración en el desempeño de las funciones de los consejeros de la Judicatura Federal. 3.7.4. Inamovilidad de los consejeros de la Judicatura Federal. 3.8. Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

3.1. Las reformas constitucionales de 1994

En México, el 30 de diciembre de 1994 se promulgó una importante reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, la cual fue publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor a partir del día 1º de enero de 1995.

Se trató de una amplia y profunda reforma a la estructura y a algunas de las más importantes funciones de procuración e impartición de justicia.

Esta reforma se derivó de la campaña política de Ernesto Zedillo como candidato a la presidencia de la República, en virtud de que, sus planteamientos, se referían a la problemática en la procuración e impartición de justicia, haciendo énfasis en la reforma al Poder Judicial así como a los órganos encargados de la procuración de justicia, impartición y prevención del delito.

Así, el 15 de diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal envió, a la Cámara de senadores, una iniciativa de reforma constitucional para modificar la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, tratando de elevar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un rango de un verdadero tribunal de constitucionalidad.

El proceso legislativo culminó con la aprobación de la reforma constitucional con numerosas adiciones y modificaciones a la iniciativa que le incorporaron los senadores.

*"En México no ha sido usual que las iniciativas presidenciales se modifiquen substancialmente por las Cámaras del Congreso. Sin embargo, el Senado modificó las iniciativas de reforma constitucional y legal sobre el Poder Judicial de la Federación, no sólo en forma sino de fondo y estructura."*⁷⁵

El Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid escribió:

*"La exposición de 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 luchas históricas del pueblo de México."*⁷⁶

En efecto, algunas de las modificaciones que se hicieron a la iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal son las siguientes:

- El nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inicialmente era designación directa, ahora somete el Presidente una terna a consideración del Senado.

⁷⁵ *Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*. Primera Edición. Editorial Themis. México, 1997. p.147

⁷⁶ MELGAR ADALID, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1997. p. 71

- Los legisladores modificaron la expresión "título de abogado" (que tanto la iniciativa como el texto anterior disponía), por la de "título de licenciado en derecho", como uno de los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- En el texto aprobado se incrementa la residencia en el país para ejercer el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de uno a dos años anteriores al día de la designación.

- Asimismo, se incrementa de seis meses a un año el tiempo mínimo para que se separe de los cargos públicos como el 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 del Distrito Federal, a fin de ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- En la iniciativa se propone que el Presidente de la República siga haciendo los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometiendo su aprobación a la Cámara de senadores. El texto aprobado contempla la formulación de una terna para que el Senado por el voto de dos terceras partes de sus miembros, designe al ministro que deba cubrir la vacante.

- Se pretendía que el Consejo de la Judicatura Federal concentrara la función de vigilante.

- Se amplía de tres a cuatro años la duración del cargo de Presidente de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

- La integración del Consejo de la Judicatura Federal propuesta, sufrió un cambio significativo, pues de los siete miembros, dos serían nombrados por el Presidente de la República y sólo habría tres integrantes del Poder Judicial,

finalmente se dispuso que el titular del Poder Ejecutivo nombrara únicamente uno, y se adicionó un miembro más del Poder Judicial.

- Se incluye como impedimento para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia a las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

- Al igual que en el Consejo de la Judicatura Federal, se introducen cambios en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según la propuesta presidencial, dos consejeros serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal y corresponderían tres al Tribunal Superior de Justicia. En el Senado se corrige para que el Jefe del Distrito Federal designe solamente a uno, y cuatro sean de extracción del Poder Judicial Federal.

De tal manera que esta reforma constitucional hizo modificaciones significativas que alteraron la conformación y funcionamiento del Poder Judicial y que esencialmente consistieron en lo siguiente:

a) La nueva integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cambió de 26 a 11 miembros, volviendo así al número de miembros previstos en el texto original del artículo 94 de la Constitución de 1917, con la finalidad de que la Suprema Corte se constituya como un auténtico órgano de control constitucional más compacto y altamente calificado, para ello se le retiraron atribuciones administrativas;

b) Se abandona el sistema norteamericano y se impone un nuevo método de designación de los ministros de la Corte, ahora a cargo del senado a propuesta en terna del Presidente de la República;

c) La duración en el cargo de ministros que se fijó en 15 años;

d) Se establecieron nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro;

e) La implementación de las bases para el desarrollo de la carrera judicial, con el objeto de lograr una exitosa profesionalización de los funcionarios encargados de impartir justicia;

f) Las nuevas facultades de la Corte relacionadas con la reestructuración de las controversias constitucionales y la creación de la acción de inconstitucionalidad, y

g) Por último, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano que nos ocupa en el presente trabajo de investigación.

Ahora bien, la referida reforma judicial fue objeto de crítica para algunos y para otros de consideración académica; es más, ciertos críticos estimaron que debió haberse hecho una consulta más amplia, por el Senado, Cámara de Diputados, facultades de Derecho, Institutos de Investigaciones Jurídicas, etc., es decir la comunidad jurídica.

Sin embargo, a pesar de ello, el día 5 de diciembre de 1994 se presentó la iniciativa de reformas constitucionales a la Cámara de senadores; el día 31 del mismo mes y año ya estaba publicada en el Diario Oficial de la Federación con modificaciones que incorporó el Senado; además de que el 23 de enero de 1995 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y finalmente el 26 de mayo de 1995 se publicó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para ajustar al nuevo marco constitucional.

Es un hecho que la reestructuración del Poder Judicial de la Federación estuvo encaminada a robustecer y perfeccionar la protección del Estado de

Derecho, así como a fortalecer su autonomía e independencia para desenvolverse en las atribuciones que nuestra Constitución fija.

Para todos es claro que el Poder Judicial tiene como misión, interpretar y sostener el régimen constitucional del Estado y asegurar que la sociedad en su conjunto, y cada uno de sus miembros, logren, a través de resoluciones justas, la reestructuración de sus derechos y el pleno goce de sus libertades cuando son infringidos.

En nuestro país y en los tiempos que estamos viviendo, nadie acepta ni tolera que se perpetúe la impunidad, el desorden, el abuso del más fuerte y la desigualdad frente a la ley, pues la injusticia destruye la confianza del ciudadano en las instituciones de la República suscitándose así el conflicto social.

Por ello, los órganos del poder público deben atender los reclamos de la sociedad para construir un Estado que sea fuerte por su apego a la Constitución y a las leyes.

Así, las reformas constitucionales que fueron aprobadas permiten seguir con la velocidad en que acontecen las rápidas transformaciones económicas y sociales del país, y con ello lograr que los órganos que se encargan de impartir justicia, resuelvan las controversias de acuerdo con las circunstancias del momento.

Finalmente, se puede agregar que las reformas al Poder Judicial de la Federación, se dirigieron a impulsar y respetar el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza y, para hacerlo efectivo, el Estado ha de establecer tribunales ágiles y concedores de nuestras leyes.

3.2. Las reformas constitucionales de 1999

Las reformas judiciales del año de 1994 dieron buenos resultados, sin embargo, fue necesario abundar en cuanto a sus alcances para así lograr el mejoramiento del Poder Judicial.

De esta forma, el 11 de junio de 1999 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto a través del cual se reformaron los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, se reformó el párrafo primero y sexto del artículo 94 constitucional, adicionándosele, además, un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo:

"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 señala esta Constitución, establezcan las leyes.

...

...

...

...

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.

...
 ...
 ...
 ...”

Por su parte, el artículo 97 constitucional fue reformado en su último párrafo:

“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.”

En tanto que el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado en sus párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; adicionándosele un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo:

"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."

Finalmente, el artículo 107 constitucional fue reformado en su fracción IX:

"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 e 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. ..."

Más adelante y en forma concreta se estudian las reformas referidas.

3.3. Creación del Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal fue creado en el ordenamiento constitucional mexicano, como ya se señaló, por la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 y reglamentado por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995. A dicha institución de carácter técnico, se le encomendó la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la implementación de la carrera judicial, con el fin de garantizar a los jueces y magistrados la necesaria independencia y autonomía de sus funciones frente al poder político, a los tribunales de alzada y frente a los propios litigantes y por otra parte, librar a la Suprema Corte de Justicia de tareas administrativas, para así concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de constitucionalidad.

El citado Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid señaló lo siguiente:

"La reforma constitucional de 1994 creó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano constitucional administrativo con las facultades que le fueron restadas a la Suprema Corte, referidas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. Con

*ello se resolvió el problema de órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo funciones administrativas.*⁷⁷

El Consejo de la Judicatura Federal, asumió en ese entonces, el compromiso de transformar la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, con miras a establecer un mejor sistema de impartición de justicia, basado en la autonomía irrestricta de los órganos jurisdiccionales, la absoluta independencia de sus titulares y en el propósito de mejorar las condiciones de trabajo del personal del Poder Judicial de la Federación. Este reto llevó consigo una gran responsabilidad, pues se advierte que la Reforma del Poder Judicial de la Federación es parte central de la Reforma del Estado y que problemas de índole diversa que aquejan a nuestra sociedad, se traducen en la presentación de un número cada vez mayor de asuntos ante los juzgados y tribunales federales en todas las materias.

En ese orden de ideas, se pretendió que el Consejo de la Judicatura Federal fuera el instrumento idóneo para impulsar una Reforma del Poder Judicial a fondo, por la vía del fortalecimiento y la dignificación de la carrera judicial, del establecimiento de estímulos para el personal, de una calificación profesional más elevada de los funcionarios judiciales, del ejercicio de la autonomía de los organismos jurisdiccionales y la independencia de sus titulares, de la modernización de sus sistemas y equipos de trabajo, entre tantas otras vertientes.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal resultó ser el medio idóneo para lograr que las resoluciones de los conflictos se hiciera por instancias imparciales y calificadas, que fueran depositarias de la confianza de los ciudadanos, en un país como el nuestro que avanza decididamente a la modernidad y en el que, por ende, aparecen constantes litigios entre los diversos grupos que lo componen.

⁷⁷ Ibidem. p. 90

Asimismo, dicho Consejo 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, lo que ha permitido dar mayor transparencia a la labor de jueces y magistrados, ya que se hacen las designaciones de éstos de un modo más objetivo y ha llevado a cabo una revisión mas escrupulosa de su actuación.

Sin embargo, el 11 de junio de 1999 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformaron los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen, entre otros mandatos, los que regulan la estructura del Consejo de la Judicatura Federal.

Dicha reforma obedeció a que, no obstante los buenos resultados que se lograron con la reforma judicial de 1994, se hizo necesario profundizar en sus alcances, animados por el espíritu de mejoramiento y fortalecimiento del Poder Judicial.

Entonces, la iniciativa propuso 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.

3.4. Origen del Consejo de la Judicatura Federal

El Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid señala:

"Los Consejos de Magistratura o Judicatura tienen su antecedente más remoto en dependencias de los ministerios de justicia llamados

*consejos judiciales, que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de algunas tareas de justicia.*⁷⁸

Es importante señalar que estos Consejos de Magistratura se gestaron particularmente en los ordenamientos de Italia y de España.

Ahora bien, por lo que respecta a Italia, los inicios de la institución se remontan al año de 1880, ya que, el 4 de enero de ese año, se dictó el real decreto que estableció una comisión consultiva, la cual estaba integrada por magistrados electos por la Corte de Casación de Roma y bajo la presidencia del ministro de Gracia y Justicia (Guardasellos), con el objeto de dar su parecer sobre la designación, las promociones y los traslados de jueces y magistrados.

Después, el 25 de abril de 1907, se creó el Consejo Superior de la Magistratura el cual, es el antecedente más directo de la institución en análisis. Se integraba mayoritariamente por miembros designados por las Cortes de Casación (en número de cinco) y estaba formada por 2 secciones: la primera tenía la función de proponer al citado ministro de justicia los candidatos para el nombramiento de jueces y magistrados, y la segunda, para dar su opinión sobre las promociones respectivas. Sin embargo, dichas recomendaciones no eran obligatorias, aunque el ministro no podía apartarse de las mismas sin discusión previa ante el Consejo de Ministros.

Posteriormente, tal ordenamiento fue complementado por la ley de 24 de julio de 1908, sobre las garantías y disciplina de la Magistratura que, además de establecer la inamovilidad de los jueces y magistrados, creó los *Consejos Disciplinarios* en el seno de los tribunales de apelación y una Corte Suprema Disciplinaria en el seno del Ministerio de Justicia, pero integrada por los magistrados y senadores, que tenían a su cargo la disciplina de los jueces superiores.

⁷⁸ Ibidem. p. 59

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y en el período de transición que dio lugar a la proclamación de la República y a la reunión de la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución democrática que entró en vigor el 1º de enero de 1948 (la cual estableció los lineamientos actuales del Consejo Superior de la Magistratura), el real decreto de 31 de mayo de 1946 sobre las garantías de magistraturas restableció el sistema electivo del propio Consejo con relación a todos sus integrantes con excepción de sus miembros de oficio, es decir, el presidente y el procurador general de la Corte de Casación. En este mismo ordenamiento, se atribuyeron las facultades disciplinarias a organismos jurisdiccionales integrados exclusivamente por magistrados, cuyas decisiones eran vinculantes para el ministro de Gracia y Justicia.

Así, el Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid puntualiza:

*"La Asamblea Constituyente de 1946-1947 aprobó una nueva Constitución y en el capítulo relativo al poder judicial, se tuvo a la vista el proyecto del ilustre jurista Piero Calamandrei. Prevalció el criterio de reconocer y garantizar la independencia de jueces y magistrados, pues los jueces -dice la Constitución italiana- sólo están sujetos a la ley; y la magistratura es un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Señaló el texto constitucional, como principio general, que los magistrados serían designados por concurso. Instituyó el Consejo Superior de la Magistratura y le atribuyó la tarea de conferir 'los nombramientos, las asignaciones, los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias relativas a los magistrados'."*⁷⁹

⁷⁹ Ibidem, p. 60

Por su parte, en el ordenamiento español, el Consejo General del Poder Judicial, establecido en la Constitución democrática de 1978, se formó lenta, y paulatinamente, a partir de la primera década de este siglo. La Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial del 23 de junio y 15 de septiembre de 1870, establecía algunas bases para el establecimiento de una carrera judicial y algunas garantías para los jueces y magistrados, pero, en esencia, seguía los principios jerárquicos de carácter napoleónico, por conducto de una rígida organización vertical de la carrera y un sistema de gobierno de la misma de carácter netamente presidencialista.

Ante ello y como un intento para superar la rigidez del texto original de la citada Ley Provisional de 1870 y con apoyo de los trabajos de la Comisión General de Codificación, el ministro de Gracia y Justicia, Antonio Barroso y Castillo, presentó un proyecto de bases de reforma a la citada Ley Orgánica ante la Cámara de Diputados el 5 de julio de 1916, en donde en la base 10ª se propuso el establecimiento de un organismo denominado Consejo Judicial para el examen y depuración de las condiciones generales de todos los individuos de las carreras judicial y fiscal y de sus auxiliares, así como a las inspecciones que se ordenaron a los presidentes de los tribunales.

Así, tras varios proyectos presentados que siguieron los lineamientos del anterior, finalmente el Consejo Judicial se estableció de manera definitiva en el decreto de 21 de junio de 1926. El Consejo estaba encabezado por el Presidente del Tribunal Supremo y formaban parte de él como vocales, los presidentes de la sala y dos magistrados del mismo Tribunal, el Presidente de la Audiencia de Madrid y el Juez Decano de la Corte. Este Consejo tenía como funciones la de velar por el prestigio de los tribunales y de su personal, premiar los actos meritorios y corregir los actos o negligencias de los funcionarios judiciales, constituyéndose al efecto en Tribunal de Honor, con facultad de acordar la separación de los funcionarios judiciales respectivos, previa audiencia del Consejo de Estado.

El Consejo Judicial permaneció con diversa estructura y funciones durante varios regímenes liberales y autoritarios, hasta ser sustituido por el actual Consejo General del Poder Judicial, regulado por el artículo 122 de la Constitución de 1978 y reglamentado por las Leyes Orgánicas de 1980 y 1985.

Aunque si bien, en la composición y atribuciones del Consejo General se observa la influencia de las constituciones francesas de 1946 y 1958, de la italiana de 1948 y la portuguesa de 1976, no deja de tener influencia, así sea indirecta, el Consejo Judicial, como precedente nacional de dicha institución.

Posteriormente, el Consejo de Magistratura o de la Judicatura, se consagró en sus lineamientos contemporáneos en las constituciones de Europa continental posteriores a la Segunda Guerra Mundial y tiempo después fue introducido en las legislaciones latinoamericanas.

En efecto, este organismo de gobierno y administración de los tribunales se ha establecido en varias leyes fundamentales de Latinoamérica a saber: Argentina (1853-1860, reforma de 1994, artículo 114); Bolivia (1967, reforma de 1994, artículos 122-123); Colombia (1991, artículos 254-257); Ecuador (1978, reforma 1992, artículos 99-100, sustituidos por los artículos 124-125 del texto codificado por el Congreso Nacional en 1996); El Salvador (1983, reforma de octubre de 1991, artículo 87); México (1917, reformas de 1994 y 1996, artículos 99 y 100); Paraguay (1992, artículos 162-264); Perú (1993, artículos 150-157), y Venezuela (1961, artículo 217).

El maestro Fix Zamudio⁸⁰ escribe que, el Consejo de la Judicatura o Magistratura, es una institución que se encuentra en una evolución dinámica en nuestra región. No obstante los debates que ha provocado su introducción y su desarrollo acelerado en los últimos años, viene a cumplir una exigencia

⁸⁰FIX ZAMUDIO, Héctor. *Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*. Edición Facsimilar. Primera edición. México, 1997. p. 27

contemporánea, ya que los sistemas tradicionales de gobierno y administración de los tribunales latinoamericanos, encomendados a los ministerios o secretarías de justicia y a los tribunales de mayor jerarquía, son insuficientes en la actualidad, pues el aumento considerable de jueces y tribunales, determinado por el incremento cada vez mayor en el número y en la complejidad de los conflictos jurídicos en nuestra época, requiere de organismos técnicos que realicen de manera adecuada dichos gobierno y administración.

3.5. Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma constitucional mexicana de diciembre de 1994 que a su vez creó al Consejo de la Judicatura Federal, no hizo referencia alguna a la naturaleza de este organismo, ya que únicamente señaló:

"...en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia".

Luego entonces, fueron diversas las concepciones que se expresaron respecto a la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal, al ser considerado como órgano garante de la independencia judicial; órgano constitucional administrativo; órgano colegiado judicial.

Cabe señalar lo que por su parte, el ministro Vicente Aguinaco Alemán, expresó en ese entonces con relación a la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal:

"... la enmienda constitucional de 1994 separó de la competencia de la Suprema Corte todas las facultades salvo la administración de la propia Suprema Corte de Justicia, que expresamente puso en manos de su presidente; esto se estableció en la parte final del párrafo noveno del artículo 100.

El enlace y la estructura global de estas reformas revelan que el propósito primordial se encamina a lograr que los tribunales judiciales de la Federación, con la Suprema Corte de Justicia en la cumbre de la gradación instancial se centren y concentren en el área destinada a satisfacer la garantía de impartir justicia en forma expedita, completa, imparcial e independiente, dejando al Consejo de la Judicatura Federal la tarea indispensable, pero accesoría, de ocuparse de prever los apoyos materiales y el personal idóneo para llevar a feliz término la función jurisdiccional.

Bajo las anteriores consideraciones, resulta claro, en mi opinión que el Consejo de la Judicatura Federal constituye una porción nominada y delimitada del Poder Judicial de la Federación. De este modo, se convierte en una fracción de éste que polariza para su ejercicio, las atribuciones que concretamente le confieren los artículos 94, párrafos primero y quinto, 97, párrafos primero y segundo in fine, y 100 de la Carta fundamental de la República. Sin embargo, este órgano novedoso queda sometido a la jurisdicción directa de la Suprema Corte de Justicia, a través del recurso de revisión previsto en el párrafo octavo del último numeral citado, para cuando la parte interesada desee impugnar las decisiones del Consejo tocantes a la designación, adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito,

toda vez que sus restantes resoluciones poseen el carácter de definitivas e inatacables.

La especie de que el Consejo de la Judicatura Federal reviste la característica de ser un organismo autónomo, resulta constitucionalmente insostenible, pues incurre en el paralogismo de confundir la autonomía de un ente público con el ejercicio independiente de sus facultades acotadas, primero, por la Constitución y, después, por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En efecto, la nota esencial de la autonomía de un ente público estriba en la autonormatividad, o sea, en la potestad de darse su propio ordenamiento jurídico. Este modo de ser no se percibe en el caso del Consejo de la Judicatura Federal, porque sus facultades, sus funciones, sus fines y el modo de realizar sus objetivos, provienen no de su propio orden interno, sino de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de manera que aquél sólo tiene por cometido el ejercitar sus facultades expresas, como cualquier otra autoridad, dentro de la esfera de su competencia.⁸¹

Otro punto en contra de esto, es que el Consejo de la Judicatura Federal no tiene personalidad jurídica propia, característica del órgano centralizado administrativo.

Por mi parte, considero, partiendo de las reformas del año de 1994, al atender las reglas de organización y a las atribuciones que la Constitución asignó al Consejo de la Judicatura Federal, se trataba entonces de una entidad formalmente jurisdiccional porque compartía la titularidad del Poder Judicial de la Federación con la Corte, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios y los Juzgados de Distrito. Aunque, desde la perspectiva material, era un órgano administrativo con excepcionales funciones no jurisdiccionales, al tener a su cargo el desarrollo de

⁸¹ Discurso "El papel de la judicatura en el Poder Judicial", pronunciado el 8 de julio de 1996, dentro del Seminario Internacional sobre Justicia y Sociedad en México.

facultades de nombramiento, adscripción y remoción de magistrados y jueces, y de programación del presupuesto de gasto del Poder Judicial, con excepción del que corresponde a la Suprema Corte y Tribunal Electoral. Asimismo, disponía de otras atribuciones semejantes de naturaleza administrativa; aunque también tenía la facultad de resolver controversias laborales que se suscitaran entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y éste, con excepción de aquellas en las que sea parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Electoral. De lo que se concluía el carácter administrativo del Consejo de la Judicatura Federal.

A lo anterior debe agregarse lo que al respecto escribió el Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid:

"...la doctrina española que ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que es la figura de derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, considera a este órgano como 'un órgano que no es judicial ni legislativo, sino administrativo o, mejor constitucional administrativo'.⁸²

De lo anterior se puede advertir que, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal surgieron una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica de dicha institución, las que de alguna forma provocaron diferencias respecto a los alcances de sus funciones, frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales.

A ello atendió la reforma al primer párrafo del artículo 94 constitucional el 11 de junio de 1999, cuyo propósito fue establecer que el Consejo de la Judicatura Federal fuera un órgano del Poder Judicial de la Federación.

⁸². *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer edición. México, 1997. p. 999

En nuestro régimen constitucional, cada una de las funciones que dan lugar al principio de división de poderes se asigna a órganos específicos del Estado, a efecto de llevar a cabo las atribuciones que se consideren propias de cada una de tales funciones, entonces, si la función judicial tiene como cometido fundamental la resolución de conflictos entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado o entre los órganos mismos del Estado es indispensable que el ejercicio del Poder Judicial quede depositado sólo en órganos judiciales, lo que queda precisado con la reforma mencionada para quedar como sigue:

"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..."

Por lo que se puede resumir que el Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional, y por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho poder, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia, que es precisamente el Consejo de la Judicatura Federal.

3.6 Composición del Consejo de la Judicatura Federal

Con motivo de la reforma del año de 1994, el segundo párrafo del artículo 100 constitucional, establecía que el Consejo de la Judicatura Federal se

integraba con siete miembros de los cuales, uno sería el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el que obviamente lo sería del Consejo; otros tres consejeros serían electos por insaculación⁸³ a saber: un magistrado del Tribunal Colegiado, un magistrado del Tribunal Unitario y un Juez de Distrito; finalmente, dos consejeros serían designados por la Cámara de Senadores y otro de los consejeros sería designado por el Presidente de la República.

Se sabe que en nuestro país no es común que las iniciativas presidenciales sean modificadas substancialmente por las cámaras del Congreso; no obstante ello, en ese entonces, las iniciativas de reforma constitucional sobre el Poder Judicial fueron modificadas no sólo en su forma sino de fondo y estructura por el Senado.

La iniciativa proponía que el Consejo de la Judicatura Federal se integrara con siete miembros: dos provenientes del Poder Judicial de la Federación, dos consejeros designados por el Senado de la República y dos por el Ejecutivo Federal.

Mucho se criticó si la enmienda tuvo sus ventajas; de cualquier forma se advirtió que a pesar de que se retiró que los consejeros designados por el Senado y por el Ejecutivo no eran representantes de estos poderes, comparto la opinión de la maestra Victoria Adato⁸⁴ en el sentido de que la verdadera independencia del Poder Judicial Federal, no se asegura con la intervención de los otros dos poderes en su administración, pues si el motivo de la reforma fue garantizar la eficacia e independencia del Poder Judicial Federal, lo correcto sería integrar al Consejo de la Judicatura Federal con funcionarios de este poder, es decir, ministros, magistrados y jueces.

⁸³ Procedimiento que consiste en retirar de una urna, en la que aparecen las boletas con los nombres de los aspirantes, al azahar, una de esas boletas que corresponderá al futuro consejero.

⁸⁴ ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. p. 121

Por lo que, a mi juicio, fue acertado incluir un consejero por cada una de las categorías federales: magistrado de Tribunal Colegiado, magistrado de Tribunal Unitario y Juez de Distrito, porque se daba pluralidad al cuerpo colegiado y hacía que estuvieran presentes en el Consejo de la Judicatura Federal las tres categorías judiciales más altas de la carrera judicial del orden Federal.

Ahora bien, con las reformas del 11 de junio de 1999 no se modificó el número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, pues actualmente se integra con el mismo número de consejeros; se alteró la forma de designar a los integrantes de dicho Consejo provenientes del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 100.- ...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..."

En efecto, una de las innovaciones de la reforma constitucional publicada el 11 de junio de 1999, en lo concerniente a la integración del Consejo de la Judicatura Federal, es la relativa a los consejeros pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, el número de cuatro no varió, y permaneció la posición del Presidente de la Suprema Corte de Justicia como Presidente del Consejo; el cambio substancial versó en la forma de designar a los tres consejeros restantes del Poder Judicial, pues de conformidad con el artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, transcrito en líneas precedentes, ahora deberán ser nombrados por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Sin embargo, como puede verse, no se definió en qué términos se llevaría a cabo dicha designación, ni mucho menos si uno de esos tres lugares debía

corresponder a un juez de Distrito, y el resto a los magistrados de Circuito, porque anteriormente los consejeros tenían que provenir de un Juzgado de Distrito, un Tribunal Unitario de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito; y ahora, tal como se encuentra redactado el precepto constitucional, queda abierta la posibilidad de que el Pleno de la Corte se decida únicamente por magistrados, o bien, por jueces.

Así las cosas y ante las dudas sobre la interpretación que debía darse al segundo párrafo del artículo en comento, concretamente en cuanto a si el Pleno podía optar indistintamente en la elección por magistrados de Circuito o jueces de Distrito o, por el contrario, debía decidirse por dos de una categoría y otro de la restante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, valorando como una función de gran trascendencia para la unidad, fortalecimiento y desarrollo del Poder Judicial de la Federación, cumplir con la atribución de designar a los tres consejeros, emitió un acuerdo⁸⁵ para proceder con transparencia, apego estricto a la Constitución, respeto absoluto a la verdad, objetividad e imparcialidad, acordando que la designación de los tres consejeros de la Judicatura Federal que le corresponde hacer, debería recaer indistintamente, en personas que tengan designación de magistrados de Circuito o de jueces de Distrito.

3.6.1 Análisis del artículo 100 constitucional

Las reformas judiciales del año de 1994 introdujeron un nuevo texto al artículo 100, el que no tiene relación con el artículo original que pasó a formar parte del artículo 99 en su segundo párrafo.

El texto original del anterior artículo 100 constitucional se refería a las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸⁵ Acuerdo número 4/1999, del Tribunal Pleno del día 11 de junio de 1999, relacionado con la designación de tres Consejeros de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1999.

Sin embargo, el nuevo texto de dicho artículo, constituyó, con las modificaciones orgánicas y estructurales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la parte medular de la reforma del Poder Judicial de la Federación, en ese año.

En tal virtud, el artículo 100 de la Constitución creó al Consejo de la Judicatura Federal, con lo que se reestructuró la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación.

No obstante, como ya se dijo anteriormente, en el año de 1999 hubo nuevas reformas constitucionales, entre ellas, al artículo en estudio, para quedar como sigue:

"...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 los demás asuntos que la ley determine.

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

Los Consejeros 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.

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 la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

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 de Justicia 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”.

3.7. Los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal

Como ha quedado anotado anteriormente, el Consejo de la Judicatura Federal está compuesto actualmente por cuatro miembros con origen en el Poder Judicial, a saber: uno que es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; se incluyen tres personas más: dos designados por el Senado de la República y uno por el Presidente de la República.

3.7.1. Nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal

Se ha establecido ya quiénes son las personas que integran o componen al Consejo de la Judicatura Federal, así como aquéllas que los designan; sin embargo, ahora se procede a realizar un estudio acerca de su nombramiento.

Anteriormente, con las reformas de 1994 se estableció un proceso de insaculación a través del cual eran nombrados los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal que provenían del Poder Judicial de la Federación.

La primera insaculación para los consejeros federales fue realizada por la última Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, de entre jueces de distrito, magistrados de tribunales unitarios y de tribunales colegiados de circuito, tomando en consideración para participar en el sorteo, únicamente el ocupar el cargo de juez o magistrado y cumplir con los requisitos fijados por la propia Constitución Política.

Posteriormente, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el mes de mayo de 1995, estableció dos requisitos adicionales para participar en la insaculación: no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa, y haber sido ratificado en el cargo de juez de distrito o de magistrado de circuito. De hecho un artículo transitorio de dicha ley orgánica precisó que:

“... el presidente del Consejo de la Judicatura Federal y los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, procederán a insacular a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparán el cargo de consejeros cumpliendo con los requisitos de esta ley, quienes desempeñarán el cargo hasta concluir un período a que se refiere el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.”⁶⁶

Con relación a la polémica que se suscitó en el sentido de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación había violado diversas disposiciones constitucionales a propósito de la insaculación de jueces y magistrados, el Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid escribió lo siguiente:

⁶⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo transitorio décimo cuarto.

“La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal es un instrumento que sirve para continuar la transformación del sistema de justicia que planteó en sus grandes líneas la reforma constitucional de 1994. No era posible que la Constitución Política se ocupara de tantos detalles y por ello la Ley fijó requisitos para darle efectividad aquélla, mismos que el texto constitucional no prohíbe, y tiene como propósito limitar el universo de jueces y magistrados que participan en la imbursement”⁸⁷

A partir de entonces, los nuevos consejeros fueron insaculados, como mandó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, encabezados por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal, y a partir del análisis de los expedientes y previa certificación de satisfacer del todo los requisitos señalados.

Con la reforma del 11 de junio de 1999 se suprimió el procedimiento de insaculación mencionado; la modificación consistió en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con una votación mínima de ocho votos, será quien lleve a cabo la designación de los jueces o magistrados que deben fungir como integrantes del Consejo.

Lo anterior se explica en razón de que debe ser el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a dichas personas, para así garantizar que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permite también identificar a aquéllas que cuenten con la experiencia y habilidades

⁸⁷ MELGAR ADALID, Mario. Ob. cit. p. 105

necesarias para realizar sus funciones administrativas, lo cual considero tiene mayores ventajas que el mecanismo aleatorio de insaculación.

3.7.2. Requisitos para el aspirante a consejero de la Judicatura Federal

Es el propio artículo 100 constitucional el que establece los requisitos para el aspirante a consejero de la Judicatura Federal.

Dichos requisitos obedecen a las exigencias profesionales y de conducta que son propios de quienes habrán de desempeñar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;
- c) Poseer ese día título profesional de licenciado en derecho expedido por institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de 10 años;
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año y en ningún caso si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la fama pública, y
- e) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y no haberse desempeñado como 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 el Departamento del Distrito Federal, durante el año anterior al día de su nombramiento.

Ahora bien, el ordenamiento constitucional mencionado establece también que todos los consejeros deberán haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; asimismo, se establece que los consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán tener conocimiento en el ámbito judicial.

Así también, existen otros requisitos legales para los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación como los que marca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ello establece que se tratará de Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito ratificados en términos del artículo 97 constitucional y que no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa (artículo 81, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

3.7.3. Duración en el desempeño de las funciones de los consejeros de la Judicatura Federal

De conformidad con lo establecido en el quinto párrafo del artículo 100 constitucional, los consejeros de la judicatura durarán cinco años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Al respecto, el maestro Sánchez Bringas señala lo siguiente:

*"Esta medida es saludable en tanto que pretende evitar las deficiencias de un prolongado desempeño en un cargo que dispone de atribuciones tan importantes como las de nombrar a los magistrados y jueces federales."*⁸⁸

⁸⁸ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 503

3.7.4. Inamovilidad de los consejeros de la Judicatura Federal

Según lo establecido en el párrafo quinto del mencionado artículo 100 de la Constitución, los consejeros disponen de inamovilidad durante los cinco años de su encargo, por lo mismo, no pueden ser destituidos discrecionalmente y sólo podrán ser removidos de su encargo de acuerdo con las reglas del título cuarto constitucional, el que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos.

3.8. Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal

En nuestra propia Constitución, en el año de 1994, quedó establecido que el Consejo de la Judicatura Federal estaba facultado para expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones, y sus decisiones eran definitivas e inatacables, salvo las relativas a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las que podían ser reservadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hubieran sido adoptadas conforme a las reglas de la ley orgánica.

Básicamente, con las reformas del año de 1999 no cambió el fondo de éste párrafo del artículo 100 constitucional, lo único que se modificó fue que contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal no procede juicio ni recurso alguno, añadiéndose también la salvedad de las relativas a la ratificación.

Ahora, si bien el artículo 100, párrafo noveno constitucional, establece que la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del consejo significa que no procede juicio ni recurso alguno incluido el juicio de amparo en su contra, sin embargo, dicho precepto prevé algunos casos de excepción: en tratándose de las decisiones relativas 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, a través del recurso de revisión administrativa.

Cabe precisar que es la norma secundaria la que precisa con claridad el objeto del dicho recurso.

En efecto, el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece, en su segundo párrafo, que dichas determinaciones serán revisadas, con el "único objeto" de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si el Consejo de la Judicatura Federal actuó "con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal".

A efecto de aclarar el fondo de dicho artículo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis P. XXI/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, página 468, del rubro y contenido siguientes:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO 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 hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma."

Con la emisión de esta tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó las bases a efecto de determinar el alcance de las atribuciones que tendría el propio Pleno al resolver los recursos de revisión administrativa, dando un mayor alcance al precisado en las reglas que, en cumplimiento al mandato constitucional, estableció la propia ley orgánica.

De esta forma, el recurso de revisión administrativa resulta ser el medio de impugnación previsto en la Constitución y regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para combatir las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que versen exclusivamente sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual habrá de verificar si los procedimientos llevados a cabo y los fundamentos que

sustentan la decisión cumplieron con los requisitos legales, ya sean de fondo o de forma.

Ahora bien, conforme lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión administrativa podrá interponerse por:

I. Tratándose de las resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de un examen de oposición, por cualquiera de las personas que hubieran participado en él.

Así, las personas que hubieran participado en un concurso de oposición y resultan afectadas en su interés jurídico en caso de no ser favorecidas con la designación, considerando tener derecho a ellos respecto de los nombrados, se encuentran legitimadas para interponer la revisión administrativa.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis número P. XXXI/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Febrero de 1997, página 129, del tenor literal siguiente:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE RESOLUCIONES DE DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS PARTICIPANTES EN EL CONCURSO RELATIVO ESTÁN LEGITIMADOS EN CUANTO SE AFECTE SU INTERÉS JURÍDICO. *De acuerdo con nuestro sistema jurídico, los medios de defensa, por regla general, se encuentran previstos respecto de las personas que sean afectadas en sus intereses jurídicos por algún acto de autoridad. De acuerdo con ello, al contemplar el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el recurso de revisión administrativa, entre otros*

casos, en contra de las resoluciones sobre designación de Jueces de Distrito y dar legitimación para promoverlo, el artículo 123, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a quienes participaron en el concurso, debe inferirse que ello se circunscribe a la afectación de los intereses jurídicos de los mismos, a saber, que no fueron favorecidos por la designación, considerando tener derecho a ello respecto de los designados, sin que proceda interponer ese medio de defensa cuando no se produce esa afectación."

Asimismo, tienen facultad para promover el recurso las personas que hayan participado en un concurso de méritos, procedimiento que aún cuando no se encuentra previsto en la ley orgánica, fue instrumentado por razones meramente circunstanciales, a propósito de las condiciones apremiantes que exigían la designación de jueces de Distrito.

En ese sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número P. XXXII/97, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Febrero de 1997, página 130, cuyo contenido es el siguiente:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO A TRAVÉS DE UN CONCURSO DE MERITOS. De una armónica interpretación del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 112, 113, 122 y 123, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se infiere que encontrándose previsto el recurso de revisión administrativa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los nombramientos o designaciones de Jueces de Distrito hechas por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en un concurso por oposición, único procedimiento que constitucional y legalmente se

encuentra reconocido, si por situaciones excepcionales se procede a hacer esos nombramientos a través de un concurso de méritos, igualmente procede el referido recurso, pues el mismo tiende a salvaguardar el pleno respeto a los principios de la carrera judicial, los cuales, a su vez, tienden a garantizar, por un lado, que la sociedad cuente con funcionarios judiciales de excelencia cuya selección se base en un sistema riguroso que estudie la trayectoria pública, la preparación, las cualidades éticas y la vocación jurídica de los concursantes, así como el respeto que la sociedad tenga por quienes llegan a tan importantes cargos; y, por otro, que estas personas tengan la confianza de que sólo su mérito y desempeño profesional, con exclusión de cualquier otro elemento de índole diversa, serán los factores que determinen su ubicación en el cuerpo judicial. De no aceptar dicha procedencia, se admitiría que precisamente las designaciones que se hicieran apartándose del sistema establecido en la Constitución y en la ley, así fuera por situaciones excepcionales, resultarían inimpugnables y, por lo mismo, válidas, lo que resulta inaceptable por oponerse a las reglas de la carrera judicial establecida por la Constitución."

II. Tratándose de las resoluciones de remoción: por el juez o magistrado afectado por la misma.

En efecto, están legitimados para promover la revisión administrativa el magistrado o juez afectado por la remoción por cualquier causa que la determine, así lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer la interpretación de lo que debía entenderse por el término "remoción", diciendo que el legislador ni limitó la procedencia del recurso a los casos en que expresa y literalmente se utilizara esa palabra, sino que era menester que se atendiera al significado del enunciado o expresión, ya que el señalamiento de cierto término no implica exclusión de otros que refieren un hecho idéntico. Concluyendo que ante la existencia de una resolución de remoción por no haber ratificado a un magistrado

de Circuito, sí procedía el recurso de revisión administrativa. Se trata de la jurisprudencia número P./J. 107/99 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, página 34, que precisa lo siguiente:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. PROCEDE CONTRA LA REMOCIÓN DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO O DE UN JUEZ DE DISTRITO, POR CUALQUIER CAUSA. *El decreto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que reformó, entre otros, el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables, excepto las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito. Por tanto, como el legislador no limitó la procedencia del recurso a los casos en que expresa y literalmente se utilizaran tales palabras, debe atenderse sólo al significado de esos enunciados o expresiones, pues el señalamiento de ciertos términos no implica exclusión de otros que refieren un hecho idéntico. En consecuencia, si existe una resolución de remoción por no haberse ratificado a uno de los servidores públicos antes mencionados, debe entenderse que sí procede el recurso de revisión administrativa establecido en el referido precepto constitucional."*

Asimismo, si un magistrado o juez es destituido, también tiene legitimación procesal para intentar el recurso de revisión, en virtud de que ello significa remoción del cargo. Criterio que también ha sustentado la Suprema Corte al emitir la tesis número P. VII/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Febrero de 1999, página 41, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA DESTITUCIÓN DEL CARGO DE MAGISTRADO O JUEZ DE DISTRITO SIGNIFICA SU REMOCIÓN, POR LO QUE LA RESOLUCIÓN QUE LA DECRETA ES IMPUGNABLE MEDIANTE ESE RECURSO. Los artículos 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que el recurso de revisión administrativa procede, entre otros casos, en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la remoción de Magistrados o Jueces de Distrito. De una interpretación gramatical, esto es, atendiendo únicamente al significado, sentido, extensión y connotación de los términos del lenguaje, se llega a la conclusión de que el vocablo "remoción", a que se refieren los citados preceptos, significa deponer o apartar del cargo o empleo. Por otra parte, de una interpretación sistemática de los referidos artículos en relación con el 133, fracción III, 135, fracción V, y 137 de la citada ley orgánica, esto es, analizados en su conjunto y armónicamente todos estos preceptos, se advierte que indistintamente unos aluden a la remoción y otros a la destitución, para identificar en cualquiera de los casos la privación del cargo que detentaba un Magistrado o Juez de Distrito. De lo anterior se concluye que, si la resolución recurrida impone como sanción la "destitución" de Juez de Distrito, debe considerarse que el aludido recurso interpuesto en su contra es procedente de conformidad con las disposiciones legales citadas."

De igual forma, estará en aptitud de promover el citado recurso el secretario que sea sancionado con la destitución del cargo, por actuación como encargado del despacho, en virtud de que se considera que formal y materialmente los actos realizados por los secretarios en funciones de magistrado, por ministerio de ley o por autorización del Consejo, son auténticos actos de autoridad, avalados por la ley, así como que el asumir tal encargo implica adquirir las responsabilidades y prerrogativas inherentes, con independencia de que los efectos de la sanción los

resienta en su cargo original, pues de lo contrario, se desconocería el carácter con el que actuó, la naturaleza de la sanción impuesta y los derechos que se adquieren en razón del encargo. Ello se encuentra sustentado en la tesis número P. CXLIII/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Octubre de 1997, página 202, cuyo texto a la letra dice:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES PROCEDENTE LA INTERPUESTA POR UN SECRETARIO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE LO DESTITUYE POR SU ACTUACIÓN COMO ENCARGADO DEL DESPACHO. *Conforme al artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran, entre otros casos, a la remoción de Magistrados de Circuito. Con base en lo anterior, y considerando que formal y materialmente los actos realizados por los secretarios en funciones de Magistrado, por ministerio de ley o por autorización del Consejo de la Judicatura Federal, son auténticos actos de autoridad, avalados por la ley, así como que el asumir tal encargo implica adquirir las responsabilidades y prerrogativas inherentes, debe concluirse que en el supuesto de que el Consejo de la Judicatura Federal destituya a un secretario por alguna falta cometida durante el tiempo en que estuvo en funciones de Magistrado de Circuito, dicha sanción derivó, precisamente, de las actuaciones que realizó con tal carácter, con independencia de que los efectos de la sanción los resienta en su cargo original, por lo que en tal caso resulta procedente el recurso de revisión administrativa intentado por el secretario removido, pues de lo contrario, se estaría desconociendo el carácter con el que actuó, la naturaleza de la sanción impuesta y los derechos que se adquieren en razón del encargo."*

III. Tratándose de las resoluciones de cambio de adscripción por el funcionario judicial que hubiera solicitado el cambio de adscripción y se le hubiere negado.

CAPITULO IV

Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal

4.1. Las facultades administrativas. 4.1.1. Naturaliza de la facultad administrativa. 4.1.2. La determinación del número y división de los circuitos y distritos judiciales. 4.1.3. La competencia territorial y la especialización de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. 4.1.4. Del nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. 4.1.5. De la averiguación de conductas judiciales. 4.1.6. De la toma de protesta de magistrados y jueces. 4.1.7. De la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Tribunal Federal Electoral. 4.1.8. De la expedición de acuerdos generales. 4.1.9. De la elaboración del presupuesto del Poder Judicial de la Federación. 4.1.9.1. Análisis del procedimiento. 4.2. Las facultades jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. 4.2.1. Del conocimiento y resolución de las controversias entre servidores públicos del Poder Judicial. 4.2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte en una controversia. 4.3. Logros y avances del Consejo de la Judicatura Federal.

4.1. Las facultades administrativas

Existen una diversidad de matices en relación a la manera de actuar del Consejo de la Judicatura Federal y especialmente en cuanto a las funciones que se le atribuyen, en atención a que las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal tienen varios orígenes normativos: los contenidos en la Constitución, los que se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el que el Consejo genere a través de sus propias disposiciones; sin embargo, me inclino a la tendencia que señala que el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

El maestro Sánchez Bringas señala que las facultades administrativas del Consejo de la Judicatura Federal *"son atribuciones de aplicación normativa a casos individuales, sin resolver controversias."*⁸⁹

⁸⁹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. cit. p. 504

4.1.1. Naturaleza de la facultad administrativa

La facultad administrativa es la capacidad de coordinar hombres y recursos materiales para alcanzar propósitos comunes dentro de una organización, en este caso, en el Consejo de la Judicatura Federal dicha facultad consiste en planear, organizar, dirigir y controlar a efecto de lograr objetivos de organización ya establecidos.

De tal forma que la función del Consejo de la Judicatura Federal es fundamentalmente administrativa, en virtud de que precisamente planea, organiza, dirige y controla al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.1.2. La determinación del número y división de los circuitos y distritos judiciales

El decreto de 29 de julio de 1987, que reformó el artículo 94 constitucional tuvo gran relevancia, en virtud de que dio un cambio muy importante al párrafo quinto de dicho artículo al introducir una mayor flexibilidad en las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a partir de entonces, tuvo las facultades materialmente legislativas para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito ya que con anterioridad se requería que estas disposiciones se incorporaran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a través de las reformas legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que retrasaba en forma considerable la posibilidad de la creación de una mejor distribución de los tribunales federales, ya que para lograr una mejor impartición de justicia, ha sido necesario una constante modificación en el número de competencia y distribución de los propios tribunales.

Esta facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pasó en los mismos términos al Consejo de la Judicatura Federal, con motivo de las reformas del año de 1994.

De ahí que, por determinación constitucional, y por establecimiento en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la determinación del número y división de circuitos y de los distritos judiciales de la Federación.

Al respecto, el Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid escribió lo siguiente:

"Nuestro país, siguió en materia de organización territorial de las jurisdicciones la tradición de situar, como en otros asuntos, un pie en los Estados Unidos de Norteamérica y otro en España. Así denominó tribunales colegiados de circuito y evitó la expresión cortes, que utiliza el vecino del norte. El término tribunales proviene de la Constitución gaditana, y organización en circuitos de los Estados Unidos."⁹⁰

Es ahora el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal quien determina cuántos circuitos debe haber y qué extensión deben comprender.

4.1.3. La competencia territorial y la especialización de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito

De igual forma y como se ha puntualizado, actualmente el Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad de determinar el ámbito de validez relativo a la materia, al establecer la competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

⁹⁰ MELGAR ADALID, Mario. Ob. cit. p. 139

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reprodujo la prevención constitucional de conferirle al Consejo la atribución de determinar la composición territorial y por materia (artículo 81, fracciones IV, V y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

También estableció una nueva distribución de competencias de los Juzgados de Distrito, la cual requerirá definir por el Consejo de la Judicatura los distritos que modificarán su actual estructura para dar paso a órganos especializados en las materias civil, penal, administrativa y del trabajo.

En los lugares en que sea necesario y factible establecer a los juzgados por especialidad se mejorará la administración de justicia, al propiciar que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver y con ello elevar su capacidad, su productividad judicial y disminuir el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema judicial en su conjunto.

La facultad del Consejo de la Judicatura Federal de fijar la competencia territorial y la relativa a la materia, tiene su fundamento en la Constitución, en el sexto párrafo del artículo 94 que establece:

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

4.1.4. Del nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito

Una de las facultades más importantes del Consejo de la Judicatura Federal es nombrar Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

La selección de jueces y magistrados constituye una decisión de gran trascendencia social, debido a la tarea que realizan dichos funcionarios. El maestro Néstor Pedro Sagüés⁹¹ escribió que Jerónimo de Ceballos, en su *Arte real*, refería el nombramiento de un mal juez, más peligroso que dejar sueltos a los salteadores, quienes a lo máximo pueden perjudicar la vida o riqueza del asaltado, en tanto un juez inconveniente atenta contra la vida, riqueza y honra de toda la comunidad.

Es importante que los jueces actúen con absoluta independencia y no estén sujetos a presiones políticas o económicas, para así poder juzgar con entereza, autonomía y libertad personal; lo que se logrará únicamente con un adecuado sistema de organización y administración judicial.

Por ello, el séptimo párrafo del artículo 100 de la Constitución establece lo que se conoce con el nombre de *carrera judicial*, que es un sistema que determina el desarrollo del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que quienes desempeñan algún cargo de carácter judicial, dentro de la estructura del Poder Judicial, cuentan con la oportunidad de un ascenso dentro de las categorías que integran dicha carrera judicial, a través de un procedimiento de ingreso y formación con base en la aprobación de concursos de oposición y aprobación de exámenes de aptitud, lo cual desemboca en una institución en la que sus juzgadores cuentan con las más alta especialización e independencia, en virtud de que el ingreso y la promoción dependen exclusivamente de la capacidad demostrada y no así de las recomendaciones vinculatorias.

⁹¹ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Reforma Judicial*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1978. p. 67

De tal forma que la carrera judicial tiene por objeto la adecuada selección, permanencia, promoción y estabilidad de jueces y magistrados a fin de garantizar su estabilidad e independencia, de manera que dicha selección debe propiciar credibilidad y certeza, accediendo a la elevada tarea de juzgador únicamente los hombres más preparados, los más capaces, ya que una buena organización judicial permite a un gobierno legitimarse en forma cotidiana ante la sociedad a la que sirve.

La primera institución que surge en nuestro país con la finalidad de propiciar el perfeccionamiento técnico y académico de jueces y magistrados es el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creado legislativamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el año de 1977.

Por su parte, el profesor Fix-Zamudio⁹² refiere la creación posterior del Centro de Estudios Judiciales dependiente del Tribunal Superior del Estado de Jalisco, que inició sus actividades en 1983 y más adelante, en el ámbito del Distrito Federal, surgió el Centro de Estudios Judiciales en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En nuestro país, el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito lo tuvo a cargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución establecía que los jueces y magistrados deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su encargo seis años, al término de los cuales podían ser reelectos o promovidos a cargos superiores y sólo podían ser privados de sus puestos en términos del título cuarto de la propia Constitución.

⁹² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El Poder Judicial en México*. En México 75 años de Revolución, Política II. Fondo de Cultura Económica. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1988. pp. 376-377

Por lo que, con motivo de la reforma de 1994 se asignó al Consejo de la Judicatura Federal que creó, la facultad de nombrar magistrados y jueces, así como determinar sus ratificaciones o asensos al término de seis años (párrafo primero del artículo 97 constitucional).

Ahora bien, el Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid expresa la diferencia que existe entre selección y designación:

*"La selección tiene por objeto encontrar a través de métodos más adecuados, a los candidatos idóneos para el desempeño de cargo judicial. La designación es un acto jurídico posterior a la selección, y consiste en el nombramiento del candidato seleccionado para desempeñar el cargo"*⁹³

En tal virtud, tres son los puntos en que se sustentan las facultades de nombramiento y adscripción del Consejo de la Judicatura Federal:

- 1.- La carrera judicial;
- 2.- La selección de los más aptos por la vía del concurso de oposición, y
- 3.- El desempeño honesto y eficiente.

El artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece uno de los avances de la reforma constitucional de 1994, que como ya se dijo anteriormente, fue el establecimiento de la carrera judicial, la cual tiene como base del ingreso y promoción, los concursos de oposición interno y libre, para el acceso a las categorías correspondientes a magistrados y jueces, lo que garantiza

⁹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer edición. México, 1997. p. 963

que serán designados quienes demuestren capacidad para el desempeño del cargo y mayores conocimientos.

Así, el concurso de oposición puede ser:

- 1.- Interno, o bien
- 2.- Libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que en cuanto a las demás categorías, es decir, las de Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia; Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro; Secretario de Acuerdos de Sala; Secretario de Tribunal de Circuito; Secretario de Juzgado de Distrito y Actuario del Poder Judicial de la Federación, se requerirá que se acredite con un examen de aptitud (segundo párrafo del artículo 112).

Este sistema permite al personal del Poder Judicial de la Federación desplegar su propio esfuerzo, para tener la oportunidad de obtener acceso a las diversas categorías que integran la carrera judicial, determinando así que el personal se desarrolle profesionalmente y la sociedad acuda en demanda de una administración de justicia eficaz proveniente de los mejores juzgadores.

Asimismo, el artículo en comento, prevé que el Consejo de la Judicatura Federal verifique la información que los aspirantes a los puestos proporcionen, ello con el objeto de dar transparencia al sistema de ingreso y promoción.

Por su parte, el artículo 113 del ordenamiento en cita reitera la disposición relativa a que las categorías de magistrados y jueces serán cubiertas por el procedimiento de concurso interno de oposición; además, establece que para acceder al cargo de magistrado por concurso de oposición interno, la participación

se limita a Jueces de Distrito y que respecto de éstos, pueden intervenir todas las personas que se encuentren laborando en las categorías especificadas en las fracciones de la III a la IX del artículo 110 de la misma ley.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad de determinar el número de plazas que someterán al concurso de oposición libre.

A continuación se presenta quiénes pueden participar en el concurso interno de oposición:

CONCURSO INTERNO DE OPOSICIÓN.

(Artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

A. Magistrados.- Sólo podrán participar los Jueces de Distrito.

B. Jueces de Distrito.- Sólo pueden participar:

1.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Secretario de estudio y cuenta de Ministro.

4.- Subsecretario de Acuerdos de Sala.

5.- Subsecretario de Acuerdos de la Sala.

6.- Secretario de Tribunal de Circuito.

7.- Secretario de Juzgado de Distrito.

El concurso de oposición, tanto libre como interno, tiene tres etapas, según se desprende de lo establecido en el artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- La primera, formada por la convocatoria y el examen escrito;

- La segunda comprende las pruebas de conocimientos relativas a casos prácticos y las generales de la función judicial, y la evaluación del currículum de los aspirantes;

- La tercera la conforma la integración del acta en la que se hará constar la declaratoria de vencedores, el informe al Consejo de la Judicatura Federal, la realización de los nombramientos respectivos y la publicación de los resultados en el Semanario Judicial de la Federación.

Lo anterior se explica de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO DEL CONCURSO DE OPOSICIÓN:

(Artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

Primera Etapa:

A) Convocatoria.

1.- Publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y por dos veces en dos diarios de mayor circulación con un intervalo de cinco días entre cada publicación.

2.- Precisar si el concurso se trata de oposición libre o interno.

3.- Señalará categorías y números de vacantes sujetos a concurso.

B) Examen escrito.

Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre las materias relacionadas con la plaza que se concursa.

Sólo pasarán a la segunda etapa cinco concursantes por cada plaza que hayan obtenido las mejores calificaciones.

Segunda Etapa:

A) Resolución de casos prácticos (artículos 114 y 116).

Redacción de las respectivas sentencias.

Se elaborará el cuestionario y el planteamiento de casos prácticos por un comité integrado por:

- 1.- Un miembro del Consejo de la Judicatura Federal (presidente).
- 2.- Juez o Magistrado de la categoría que se concurra.
- 3.- Un miembro del Comité Técnico del Instituto.

B) Examen oral (público) (artículo 117).

Preguntas e interpelaciones.

Integración del jurado de los exámenes orales:

- 1.- Un miembro del Consejo de la Judicatura (presidente)
- 2.- Un Magistrado de Circuito ratificado, si la plaza vacante es de magistrado.
- 3.- Un Juez de Distrito ratificado si la plaza que se concurra es la de Juez.
- 4.- Una persona designada por el Consejo de la Judicatura del Comité Académico. Por cada miembro titular se nombra un suplente.

C) Evaluación del currículum de los aspirantes.

- 1.- Cursos que haya tomado el concursante en el Instituto de la Judicatura.
- 2.- Antigüedad en el Poder Judicial de la Federación.
- 3.- El desempeño en su función.
- 4.- El grado académico.
- 5.- Cursos de actualización y especialización que haya acreditado.

(La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante).

Tercera Etapa:

A) Acta del resultado del concurso.

Declaratoria de vencedores.

Informe al Consejo de la Judicatura.

Nombramientos respectivos.

Publicación en el Semanario Judicial de la Federación del resultado del concurso.

Por otra parte, el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el acceso a las categorías de la tercera a la décima de la carrera judicial, establecidas en el artículo 110 de la misma ley, es a través de la aprobación de los exámenes de aptitud que practicará el Instituto de la Judicatura en términos de las bases que determine el Consejo de la Judicatura Federal.

De lo anterior, se aprecia que el Instituto de la Judicatura tiene una facultad de gran importancia, en virtud de que es el órgano que selecciona al personal del Poder Judicial de la Federación para el desempeño de las categorías antes referidas.

El artículo en cuestión establece además, que para realizar un examen de aptitud a un aspirante, se preferirá a quienes se encuentren en las categorías inmediatas anteriores al puesto solicitado, requiriéndose también que lo solicite el titular del órgano que deba hacer la designación. Así, el precepto determina que con los aspirantes aprobados se integrará una lista para ser tomados en cuenta, al darse la vacante. Señalándose que no se adscribe al aspirante aprobado al órgano jurisdiccional que formuló la solicitud.

Asimismo, prevé que a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se les exija que, cuando menos, las dos terceras partes de las plazas de secretarios de estudio y cuenta se ocupen por personas que se hayan desempeñado durante dos años a más, en alguna de las categorías de secretarios de Tribunal de Circuito o de Juzgado de Distrito.

Por otro lado, los cuestionarios y la determinación de los casos prácticos que deban resolver los aspirantes a cargos de Magistrados de Circuito o de Jueces de Distrito, se formularán por un Comité con tres integrantes: un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, un Magistrado de Circuito o un Juez de Distrito, según sea el caso de la categoría que se concursa, y un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura (artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En relación con los exámenes orales, que forman parte de la segunda etapa de los procedimientos que integran los concursos de oposición, también se forma un jurado integrado por tres personas como titulares y suplentes. Los titulares serán: un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, un magistrado o un juez, según sea el caso de la categoría que se concursa y un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura. Se prevé que a los miembros del jurado se les puedan aplicar si es el caso, cualquiera de las causas de impedimento que la ley establece (artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Adscripción.

La determinación de la adscripción de los magistrados y jueces, correspondía, según la ley orgánica abrogada a la Suprema Corte de Justicia en Pleno, con la reforma constitucional del Poder Judicial del año de 1994, se determinó que el Consejo de la Judicatura Federal tendrá como facultad la de adscribir y readscribir a los magistrados y jueces a través del Pleno, y el criterio

rector será la satisfacción de las necesidades del servicio. Además, con las diversas reformas de 1999, se agregó que también el Consejo de la Judicatura Federal a través del Pleno, podrá ratificar a magistrados y jueces.

El artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé la posibilidad de que los magistrados y jueces puedan elegir la plaza y la materia del órgano de su adscripción, lo que significa que ahora se considera, el interés personal del juzgador en cuanto a la materia en la que ejercerá sus atribuciones jurisdiccionales, así como en su residencia laboral, lo que finalmente redundará en mayor productividad y eficiencia en el desempeño de su función.

Como quedó señalado anteriormente, el ingreso a las categorías de la carrera judicial de magistrados y jueces, se realiza a través de concursos de oposición, y al resolver sobre la primera adscripción de aquéllos, el Consejo de la Judicatura Federal toma los siguientes elementos subjetivos de evaluación para determinarla: la calificación obtenida en el concurso de oposición; los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura con lo que se garantiza la especialización y la excelencia del trabajo que realizará el designado; la antigüedad que determina la experiencia en actividades jurisdiccionales; en su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación, lo cual se obtiene del análisis de su expediente personal; y el grado académico acreditado (artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En este sentido, no se puede dudar que con dichos elementos se podrá formar un juicio objetivo e imparcial en el que se toma en cuenta sólo la realidad de los hechos, sin permitir que intervengan las emociones o los intereses personales de quien decide la adscripción.

Los elementos que el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé para determinar los cambios de adscripción, en general son los mismos que se toman en cuenta para la primera adscripción. Sin embargo, se

añaden los siguientes: los resultados de las visitas de inspección; la disciplina y el desarrollo profesional de la persona a quien se readscriba. También prevé que en un reglamento se determinará el valor de cada uno de los criterios evaluatorios.

Al efecto, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el 1° de agosto de 1995 el acuerdo sobre los criterios a los que deberá sujetarse la readscripción de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, dicho acuerdo establece:

"Primero.- Para determinar la readscripción de los jueces y magistrados, el Consejo de la Judicatura Federal atenderá a los siguientes elementos y criterios:

- 1.- Las necesidades del servicio;*
- 2.- La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación;*
- 3.- La antigüedad en la adscripción actual;*
- 4.- La antigüedad en el cargo de juez o magistrado;*
- 5.- Los resultados de las visitas de inspección;*
- 6.- La información contenida en el expediente personal del juez o magistrado, y*
- 7.- Los datos estadísticos y la información sobre el funcionamiento de los juzgados o tribunales de procedencia del juez o magistrado.*

Segundo.- El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal eventualmente podrá ordenar la realización de una visita de inspección extraordinaria al órgano jurisdiccional donde se encuentre adscrito el juez o magistrado cuya readscripción se contemple y, en su caso, podrá ordenar visitas de igual naturaleza al órgano jurisdiccional en el que se encuentra la vacante.

Tercero.- Cuando la readscripción sea a un juzgado o tribunal especializados, el Consejo de la Judicatura Federal tomará su resolución atendiendo a la experiencia, antigüedad y desempeño del juez o magistrado en la especialidad de referencia.

Cuarto.- El Consejo de la Judicatura Federal determinará la fecha en la cual surtirán efectos los cambios de adscripción resueltos de conformidad con estas bases."

Así también, en el Acuerdo General N° 21/1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de octubre de 1996, determinó los elementos a tomarse en consideración para adscribir a los Magistrados de Circuito, electos con motivo del concurso de oposición interno el que en la parte medular establece:

"Primero.- El Consejo de la Judicatura atenderá, preferentemente, las solicitudes de readscripción de los Magistrados de Circuito en funciones, respecto de las de primera adscripción para ocupar las plazas vacantes de Magistrado de Circuito.

Segundo.- Si se tratare de readscripciones interinas de magistrados en funciones, la Secretaría Ejecutiva de Adscripción hará del conocimiento de los solicitantes tal circunstancias, para que dentro del término de tres días, y por escrito dirigido a dicha Secretaría, manifiesten si desean tal readscripción. La falta de contestación oportuna se entenderá en sentido negativo.

Tercero.- Cuando existan dos o más solicitudes de readscripción a una misma vacante, se atenderá a los elementos siguientes:

- I. Las necesidades de servicio público de la administración de justicia;*
- II. Los cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura;*
- III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación; se determinará tomando en cuenta el tiempo que se tenga: A) En el desempeño de las categorías de la carrera judicial; B) En el último cargo y, C) En la última adscripción;*
- IV.- El o los grados académicos y los diversos cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente;*

V.- Los resultados de las visitas de inspección correspondientes al último cargo y la productividad del último año, y

VI. La disciplina y el desarrollo profesional, para lo cual se tomarán en cuenta las quejas que se hubieren declarado fundadas, y si el funcionario se encuentra ratificado.

Cuarto.- Cuando dos o más magistrados de un mismo Tribunal de Circuito, solicitare su readscripción a plazas vacantes, se considerará, demás de los elementos previstos en el punto anterior; a:

I.- La especialidad del órgano de impartición de justicia donde exista la vacante, y

II.- En caso de igualdad de méritos, el Consejo podrá preferir a quien primero hubiese solicitado su cambio.

Quinto.- Para resolver la primera adscripción de los servidores públicos ascendidos a cargo de Magistrados de Circuito, con motivo del concurso interno de oposición a que se refiere este acuerdo, se atenderá a los elementos siguientes:

I.- Las necesidades del servicio público de la administración de justicia;

II.- La calificación obtenida en el concurso de oposición;

III.- El curso anual de especialización judicial realizado en el Instituto de la Judicatura;

IV.- La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, determinada por el tiempo desempeñado en las diversas categorías de la carrera judicial;

V.- El desempeño en el Poder Judicial de la Federación;

VI.- La especialidad que se tenga en determinada rama del derecho, conforme aparezca en el historial del servidor público; así como la productividad obtenida en el Juzgado de Distrito de su última adscripción, durante el año judicial de mil novecientos noventa y cinco, y

VII.- El o los grados académicos con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización,

ajenos al Instituto de la Judicatura, o los recibidos o impartidos en éste que sean diversos al anual, siempre que se encuentren acreditados fehacientemente en el expediente respectivo.

Sexto.- El Conejo de la Judicatura Federal determinará la primera adscripción de los Magistrados de Circuito, designados como resultado del concurso interno de oposición al que se contrae este acuerdo, que hubiesen solicitado plazas en donde no existen vacantes, con sujeción a los elementos siguientes:

I.- Las necesidades propias del servicio público de la administración de justicia;

II.- La especialidad en la materia del tribunal donde existe la vacante, y

III.- Los demás requisitos establecidos en el artículo 119 de la pollicitada Ley Orgánica.

Séptimo.- No procederá ninguna adscripción a tribunales en cuya competencia territorial quede comprendida la del Juzgado de Distrito del cual provienen, o del que fueron readscritos por el Pleno del Consejo.

Octava.- Cualquier situación no prevista en el presente acuerdo general será resuelta por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de la Comisión de Adscripción."

Ratificación de Jueces y Magistrados.

El párrafo primero del artículo 97 constitucional establece uno de los factores determinantes de la independencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación que es la seguridad en el cargo, lo que se logra con un sistema de "prueba" por 6 años de la actuación de magistrados y jueces. Así, al concluir los 6 años, si fueron ratificados sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que la ley establezca.

En este sentido, en el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se precisan los elementos que el Consejo de la Judicatura Federal debe considerar, al momento de emitir su juicio sobre la ratificación, los que esencialmente se refieren al desempeño del juzgador en el ejercicio de su función, a su grado académico y a los cursos de especialización acreditados.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene la obligación de determinar, a través de un acto administrativo, la evaluación del órgano jurisdiccional, es decir, si lo ratifica o no.

Enseguida se establecen las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal con relación a la adscripción, readscripción y ratificación de los juzgadores.

Al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal le corresponde:
(Artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

I. La adscripción, considerando:
(Artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

1. Calificación obtenida en el concurso de oposición.
2. Cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura.
3. Antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional.
4. Desempeño en el Poder Judicial de la Federación.
5. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público.
6. Cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

II. Cambios de adscripción, considerando:
(Artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

1. Cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura.
2. Antigüedad en el Poder Judicial de la Federación
3. Grado académico y cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente.
4. Resultado de las visitas de inspección.
5. Disciplina y desarrollo profesional.

III. Ratificación, considerando:

(Artículo 97 constitucional y artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

1. Desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función.
2. Los resultados de las visitas de inspección.
3. Grado académico, cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente.
4. No haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa.
5. Otros elementos.

4.1.5. De la averiguación de las conductas judiciales

El párrafo segundo del artículo 97 constitucional establece que:

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún

Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar el Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal."

Como puede observarse, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo la facultad de nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales, cuando lo estime conveniente o lo solicitara el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o algún gobernador para averiguar hechos que constituyen una grave violación de alguna garantía individual; sin embargo, con motivo de las reformas del año de 1994 se agregó la facultad a la Corte consistente en solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la averiguación de la conducta de algún juez o magistrado federal.

En tal virtud, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el artículo 81, fracciones XXXVI y XXXVII establece las facultades del Consejo de la Judicatura Federal relativas a las actividades investigadoras, las que se establecen para determinar responsabilidad, y en su caso, las sanciones a los autores de las conductas en que incurran tanto los servidores públicos como los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y que están previstos en la ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los acuerdos que dicte el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio a esta facultad realizará visitas extraordinarias con los comités de investigación a solicitud del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para la determinación de las responsabilidades se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe mencionar que el ejercicio de estas facultades investigadoras es independiente de las atribuciones de la visitaduría judicial y de la contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, el citado artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone:

"...XXXVI.- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el consejo dicte en materia disciplinaria.

XXXVII.- Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación".

Son diversos los tipos de responsabilidad en que pudieren incurrir los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los integrantes de la sala superior del Tribunal Electoral, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados y los jueces del Poder Judicial de la Federación. Estas responsabilidades las prevé nuestra Constitución, la Ley Orgánica vigente del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y son:

- 1.- Política-constitucional, que se termina mediante juicio político;
- 2.- Penal;
- 3.- Constitucional penal;
- 4.- Administrativa, y
- 5.- Constitucional administrativa

Ahora bien, la responsabilidad específica para jueces y magistrados de carácter administrativo constituye la función disciplinaria que regula la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y quien la ejerce es el Consejo de la Judicatura Federal, tanto por la facultad que le confiere la Constitución al establecer que 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 de dicho Consejo, en los términos que, conforme a las bases que señala la propia Constitución, establezcan las leyes; así como por el título específico de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se definen las reglas a que están sujetos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los demás servidores públicos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (artículo 131).

La fracción I del mencionado artículo, establece como causa de responsabilidad, el aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones o cualquier acto que implique subordinación respecto de alguna persona, de otro poder o del propio Poder Judicial; es decir, se refiere a la conducta de los servidores públicos que atenten contra la independencia del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, en las fracciones IX y II se hace referencia a la actuación de jueces y magistrados igualmente graves que son emitir una opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento, o bien inmiscuirse sin razón en cuestiones de orden jurisdiccional competencia de otros órganos. Lo anterior, en atención a que uno de los atributos con que debe contar un juzgador es

la madurez emocional, que es determinante para la emisión de resoluciones objetivas, apegadas a las disposiciones legales, es por eso que los juzgadores que notoriamente o con carácter protagónico emitan opiniones públicas que impliquen prejuzgar, sobre aquellos asuntos sometidos a su potestad jurisdiccional incurrir en responsabilidad.

Ahora bien, la independencia de los juzgadores en el desarrollo de sus atribuciones se ve garantizada en la fracción II, al prohibirse a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación cualquier intromisión en los asuntos jurisdiccionales.

En relación con la actuación y capacidad técnica o profesional de los juzgadores, en la fracción III del artículo en comento, se sanciona tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de sus labores, así como realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.

Al establecerse estos supuestos como determinantes de responsabilidad, la maestra Victoria Adato⁹⁴ nos explica que existe el riesgo de que se califique de descuidado, por ejemplo, a un juzgador que no ha realizado con oportunidad los trámites de los asuntos a su cargo y también en el caso de que no pronuncie, en los plazos que fija le ley, las resoluciones correspondientes, por lo que será imperativo para quien califique un descuido, el considerar fundamentalmente: a) la capacidad del servidor público, lo que se puede demostrar con la vista y el análisis de su expediente personal; b) la complejidad y las cargas de trabajo que enfrenta.

⁹⁴ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. p.233

Cuando el Consejo de la Judicatura Federal llegue a determinar en un caso concreto la existencia de ineptitud y descuido, no tendrá facultades de constituirse como órgano revisor de la legalidad de las resoluciones de juzgadores.

Al respecto, se ha emitido lo siguiente:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL ANALIZAR LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 131, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ERIGE EN UN TRIBUNAL DE LEGALIDAD. El Consejo de la Judicatura Federal, para poder fincar la causa de responsabilidad prevista en la fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativa a la notoria ineptitud o descuido de un servidor en el desempeño de sus funciones o labores que deba realizar, requiere adoptar una actitud que, sin llegar a convertirse en órgano revisor de la legalidad de las resoluciones emitidas los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, si pueda apreciar de manera directa los fundamentos y motivos expuestos, y a en una determinación procesal, o en un fallo que, sin entrar al fondo del negocio, ni afectar las situaciones jurídicas derivadas de lo resuelto, simplemente vigile que la actitud del juzgador materializada en su resolución, sea congruente con la naturaleza de la actividad jurisdiccional que le es propia de acuerdo a la ley.”⁹⁵

Asimismo, en las fracciones IV, V, VIII, y VII del mismo artículo, se hace alusión a conductas impropias por parte de los juzgadores, como son impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan, conocer asuntos o participar en actos para el cual se encuentren

⁹⁵ Revisión administrativa 1/97. 25 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos (impedimento legal. Presidente José Vicente Aguinaco Alemán). Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

impedidos; no preservar la dignidad, imparcialidad o profesionalismo que corresponden a la función judicial.

La determinación de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación pretende defender las garantías elementales en cualquier procedimiento, así como impedir la discrecionalidad y arbitrariedad que pudieran comprometer la independencia judicial y la dignidad propia de la función judicial.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece tres formas para iniciar el procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y son:

- 1) De oficio;
- 2) Por queja, y
- 3) Por denuncia formulada ya sea por cualquier persona; el servidor público que tenga conocimiento de los hechos; el Ministerio Público o bien, en forma anónima.

En relación con la denuncia anónima como forma de iniciar el procedimiento de responsabilidades de los juzgadores, la maestra Adato escribe:

“Es un error grave y además reprobable que en la Ley Orgánica vigente se establezca la delación anónima como una forma de iniciar el procedimiento de responsabilidad en contra de los juzgadores; en virtud de que éstos en el desarrollo de sus facultades, deciden respecto de las acciones y pretensiones de las partes, y en todos los casos, la parte que

*salió vencida en el juicio, de no quedar satisfecha con una resolución puede usar la denuncia anónima en contra del juzgador*⁹⁶

Aunque de cualquier manera el propio artículo dispone en el párrafo segundo que la simple denuncia no es suficiente para iniciar el procedimiento, al exigirse que esté apoyada en otras pruebas que establezcan la existencia de la infracción y de forma presuntiva la responsabilidad del servidor público denunciado.

Por su parte, el artículo 133 de la ley en cita, determina cinco diferentes órganos competentes para conocer de los procedimientos de responsabilidades de los integrantes del Poder Judicial de la Federación y son los siguientes:

1) La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, en caso de faltas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las faltas graves cometidas por servidores públicos.

Al respecto la maestra Adato señala:

*"Es una equivocación aludir a los ministros como sujetos sometidos a la jurisdicción del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que estos en materia de responsabilidad, sólo están sujetos a juicio político y a declaración de procedencia para enjuiciamiento penal en los términos previstos por el Título IV de la Constitución"*⁹⁷

2) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia.

3) El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el supuesto de las faltas graves imputadas a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, en el caso de

⁹⁶ ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. 236

⁹⁷ Ibidem. p. 237

que la sanción aplicable sea la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público.

La maestra Adato considera al respecto que:

“... esta disposición es incompleta, en virtud de que todos los procedimientos de responsabilidad que se sigan, en contra de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, cualquiera que sea la sanción, el órgano competente para conocer debe ser el Pleno del Consejo de la Judicatura, en virtud de que se está juzgando a los titulares de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y debe ser competente el órgano colegiado de más alto nivel jerárquico, como lo es el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.”⁹⁸

4) El órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, y

5) La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, ambos en los casos de faltas no graves cometidas por Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Existen dos procedimientos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial Federal (artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Procedimiento para establecer las responsabilidades por faltas no graves.

1. Inicia con la denuncia o el medio de impulso intentado, y las pruebas

⁹⁸ Loc. cit.

que determinen la existencia de la infracción y con las que se presume la responsabilidad del servidor público que ha sido denunciado.

2. Enseguida deberá hacerse el envío (que específicamente se trata de la notificación) del contenido de la denuncia y sus anexos (se trata de las pruebas) al servidor público denunciado.

3. El servidor público denunciado deberá rendir un informe respecto de todos y cada uno de los hechos materia de la denuncia, afirmándolos o negándolos, indicando aquellos que ignore y la razón por la que los ignore. Al respecto, la norma establece que la omisión en la respuesta del servidor público denunciado de cada uno de los puntos de la denuncia, será determinante para tener por confesados dichos puntos, lo cual constituye una presunción legal, considero que es inaceptable en virtud de que cada hecho imputado debe quedar plenamente acreditado. Por otro lado, el precepto señala que la confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante.

4. Al recibirse el informe, desahogadas las pruebas, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia de la responsabilidad, imponiendo en su caso las sanciones correspondientes.

Cabe destacar que este procedimiento tiene imprecisiones, en virtud de que no se hace referencia al plazo en que debe hacerse el "envío"; no especifica el inicio del cómputo de los 5 días hábiles dentro del cual el servidor público debe formular su informe y en su caso aportar las pruebas conducentes (que se entiende es a partir de que es notificado del requerimiento); asimismo, no se determina el inicio del cómputo de los 30 días hábiles en que se resolverá, es decir, si es a partir del mismo día en que se recibe el informe y las pruebas, o al día siguiente, o en el mismo día o al día siguiente del desahogo de la última prueba rendida por el servidor público denunciado.

Procedimiento para establecer las responsabilidades tratándose de la determinación por faltas graves.

Este procedimiento, de igual forma se inicia de oficio, por queja o por denuncia, y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal los enviarán, en su caso, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Consejo de la Judicatura Federal para que citen para la audiencia al "presunto responsable".

En la citación harán saber al servidor público las imputaciones que se le formularán y la fecha en que se llevará a cabo la audiencia, así como el derecho que le corresponde de ofrecer pruebas y de formular alegatos por sí o por medio de su defensor.

El plazo estipulado para la celebración de la audiencia es de 5 a 15 días hábiles entre citación y audiencia. Se prevé la posibilidad de que de la audiencia resulten otras responsabilidades diversas a las que dieron origen al procedimiento, en este caso, se pueden practicar investigaciones y celebrar otras audiencias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la misma, el Consejo de la Judicatura Federal o el órgano que determine dicho Consejo, podrán decretar la suspensión temporal en el desempeño del cargo, empleo o comisión del servidor público sometido al procedimiento de responsabilidad, en caso de ser necesario, para lograr un mejor resultado en la investigación, lo cual nos parece acertado.

Asimismo, se determina que, en el caso de que el suspendido no resultase responsable se le restituirá en el goce de sus derechos laborales y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido.

Como puede observarse, este artículo 134, fracción III, regula el procedimiento para el caso de faltas graves, sin embargo, presenta algunas deficiencias, pues no se hace referencia al plazo en que debe enviarse la denuncia o la queja o el documento en el que se inicie de oficio el procedimiento, al Pleno de la Suprema Corte o al Consejo de la Judicatura Federal a partir de la fecha en que se recibió; también se omite establecer con precisión, ante qué órgano debe comparecer el servidor público denunciado; asimismo no se establece nada con relación al período de ofrecimiento y desahogo de las pruebas que pretende rendir el denunciado. Finalmente no se establece ningún plazo dentro del cual debe emitirse la resolución en el procedimiento de responsabilidades.

Por otra parte, en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se precisan las sanciones aplicables para el caso de la comisión de las faltas de los servidores públicos y son:

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

Se debe tomar en consideración que el artículo sólo se limita a realizar un listado de sanciones y hace un envío a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; lo correcto sería que se estableciera qué sanción le corresponde a cada falta, y con ello evitar la posibilidad de la aplicación de criterios subjetivos en la imposición de las sanciones.

En el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para

advertir los elementos que deben tomarse en cuenta para individualizar las sanciones a los servidores públicos que incurran en una falta. Los elementos que se toman en consideración son los siguientes:

a) Los que se refieren a las circunstancias personales del servidor público que comete la falta, por lo que en este caso es necesario valorar la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico; sus antecedentes y las condiciones del infractor; las circunstancias exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servidor público; la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones inherentes a su empleo o cargo, y

b) Los que aluden a cuestiones de carácter económico, en las que se consideren el monto del beneficio, daños y perjuicios económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones como servidor público y las fórmulas para imponer las sanciones económicas.

Ahora bien, la descripción de las conductas que constituyen falta grave se establecen en el artículo 101 constitucional, en el artículo 131, fracciones I a VI de la Ley Orgánica vigente, así como en las fracciones VIII, X, XI, XII, XIII, y XIV del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En efecto, de la lectura de cada una de las descripciones normativas de las faltas graves se advierte que algunas de ellas se repiten, como es el caso del artículo 101 constitucional con la fracción VIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y con la fracción V del artículo 131 de la Ley Orgánica vigente. Por lo que considero es necesario que se precisen en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente todas aquellas conductas que puedan constituir falta grave, en virtud de que una de las causas en que procede la destitución del Juez de Distrito y Magistrado de

Circuito es que estos incurran en una de ellas y la destitución de un juzgador afecta a éste en lo personal así como también al Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también se establecen los supuestos en que puede darse la destitución en el cargo de Ministro.

En este caso, considero innecesaria la remisión que hace el artículo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en atención a que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo pueden ser destituidos de sus cargos por las causas y con el procedimiento previsto en el Título IV de nuestra Constitución.

Por su parte, el artículo 137 de la ley orgánica citada, determina dos supuestos de destitución para Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito: uno de ellos es incurrir en falta grave y el otro la reincidencia en el caso de que no se hubieran atendido las observaciones y las amonestaciones por haber realizado faltas a la moral o a la disciplina.

Sin embargo, el precepto es omiso respecto de la forma en que se constituye la reincidencia, lo cual es importante, ya que como se estableció, es causa de destitución de los titulares de órganos jurisdiccionales.

La ley establece que con independencia de si el motivo de la queja da o no lugar a responsabilidad, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en su caso, dictará aquellas medidas oportunas para su corrección o solución inmediata y en caso de que de la propia queja se desprenda la realización de una conducta que pudiera dar lugar a responsabilidad, dará cuenta al Pleno del órgano correspondiente para que proceda en los términos del título de la responsabilidad (artículo 138 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal o en su caso el Presidente, estimen que la queja administrativa fue interpuesta sin motivo, en estos casos se impondrá al quejoso o a su representante, abogado o a ambos, una multa de 10 a 120 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse la queja (artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Pienso que es razonable el hecho de que se aplique una sanción a quien formule una queja sin motivo, ya que el servidor público en contra de quien se tramita un procedimiento de queja, sufre descrédito y de alguna forma se vulnera el prestigio del Poder Judicial de la Federación o de la Suprema Corte en su caso; incluso considero que se debería aumentar la sanción por promover quejas sin motivo, para evitar el aumento de estos casos.

Por otra parte, el artículo 140 de la misma ley, prevé el recurso de revisión administrativa, la que tiene su origen en la reforma constitucional de 1994.

Ese recurso tiene como materia las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que impongan la destitución del cargo del Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, así como lo relativo a su designación y remoción.

La experiencia ha revelado como acierto esta facultad del Tribunal del Pleno de la Suprema Corte, en virtud de que los juzgadores de mayor rango que son los ministros, se constituyen en el órgano supremo que decide sobre esta materia.

Ahora bien, la tramitación de este recurso se encuentra prevista en el artículo 124 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

El recurso de revisión administrativa se presenta por escrito ante el Presidente del Consejo, dentro de los cinco días hábiles siguientes al momento en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución por combatir.

Con relación a la tramitación del recurso en comento, debe precisarse que se aplican supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles aún cuando en la ley no se determine. Así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el argumento de que como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no establece las reglas de substanciación de la revisión administrativa y en virtud de que en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia de procedimiento, ante la inexistencia de disposición expresa de la ley del acto, debe también acudir a la legislación civil en todo lo que no contraría los principios en que se sustenta la ley en que se efectuará la suplencia, por lo que si la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es una ley de carácter federal, es inconcuso que la supletoriedad se debe dar respecto del Código Federal de Procedimientos Civiles. La tesis de la que deriva el presente criterio es la número P. LXX/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Mayo de 1997, Novena Época, página 172, del rubro y contenido siguientes:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. EN SU TRAMITACIÓN DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es la que prevé el recurso de revisión administrativa y no establece las reglas de sustanciación, debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior, con fundamento en el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, a falta de disposición expresa de la ley del acto, debe también acudir a la

legislación civil, en todo lo que no contrarie los principios en que se sustenta la ley en que se va a efectuar la suplencia. Ahora bien, dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es una ley federal, entonces habrá que aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Respecto a la oportunidad en la presentación del recurso de revisión administrativa, es decir, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hubiese surtido sus efectos la notificación, también existen sendos criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha determinado que:

a) El cómputo para verificar la oportunidad del recurso, se debe regir por el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que alude a que las notificaciones habrán de surtir sus efectos al día siguiente al que se practiquen y,

b) En caso de que la resolución del Consejo no se haya notificado legalmente como establece el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, personalmente, el cómputo del término para verificar si se intentó el recurso en tiempo, se realizará a partir de que el recurrente se ostentó sabedor de la resolución. Criterios contenidos en las tesis del Pleno de la Corte números VIII/99 Y XXX/97, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomos IX, Febrero de 1999 y V, Febrero de 1997, Novena Época, páginas 43 y 132, respectivamente, del tenor literal siguiente:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SURTIÓ SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA MEDIANTE ESE RECURSO, DEBE APLICARSE EL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que el Código Federal de Procedimientos Civiles es el ordenamiento supletorio para la tramitación del recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por lo tanto, para determinar el momento en que surte sus efectos la notificación de la resolución administrativa que decreta la remoción de un Magistrado o Juez de Distrito, para efectos del cómputo respectivo de la oportunidad del recurso, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 321 del ordenamiento procesal citado, que establece que las notificaciones surtirán sus efectos al día siguiente al en que se practiquen."

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. SI LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL NO SE NOTIFICO LEGALMENTE, EL COMPUTO PARA DETERMINAR SI SE INTERPUSO EN TIEMPO DEBE HACERSE A PARTIR DE QUE EL RECURRENTE SE OSTENTO SABEDOR DE LA MISMA. El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo octavo, previene el recurso de revisión administrativa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en contra de decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces. Dicho recurso se encuentra regulado en los artículos del 122 al 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose en el 124, que el mismo deberá presentarse ante el presidente de ese Consejo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que haya de combatirse. Dicha notificación, a su vez, se encuentra prevista en el artículo 72 del propio ordenamiento, que manda que las resoluciones del Pleno y de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, constarán en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos

y notificarse personalmente a la brevedad posible a las partes interesadas. De esto se sigue que si se formula una revisión administrativa en contra de una de las resoluciones respecto de las que procede y el promovente afirma que la resolución que combate no le fue notificada, sin que ello llegue a desvirtuarse durante la tramitación del recurso, el cómputo del término para determinar si se hizo valer en tiempo debe hacerse a partir de la fecha en que se ostentó sabedor del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria."

Señala el artículo 124 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

"El escrito de revisión y el informe correspondiente será turnado, dentro de los cinco días hábiles siguientes, a un ministro ponente según el turno que corresponda. El informe mencionado deberá ir acompañado de todos aquellos elementos probatorios que permitan la resolución del asunto y será rendido por uno de los consejeros que hubiere votado a favor de la decisión, quien representará al Consejo de la Judicatura Federal durante el procedimiento."

De lo anterior se advierte que la ley hace referencia a un informe sin establecer con precisión en qué momento procesal debe emitirse, sin embargo, pudiera inferirse que el plazo es de cinco días hábiles, pues es el que se ordena para remitir los autos al ministro ponente.

También cabe señalar que la ley es omisa en apuntar respecto de los plazos en que debe fallarse el recurso de revisión administrativa por parte de la Suprema Corte.

Por otra parte, los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen reglas específicas para cierto tipo de resoluciones del Consejo, así, en los casos en que el recurrente se inconforme contra las resoluciones de nombramiento o adscripción, se notifica al tercero interesado (persona o personas que se hubieren visto beneficiadas con las resoluciones), a fin de que en el término de cinco días hábiles, pueden alegar lo que a su derecho convenga, y no se admitirán más pruebas que las documentales públicas, las que se deberán presentar por el promovente en el escrito de recurso o por el tercero perjudicado en el de contestación a éste.

El artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las reglas específicas para cuando el recurso de revisión es interpuesto en contra de las resoluciones de remoción, estipulando que el ministro ponente podrá ordenar la apertura de un término probatorio hasta por diez días, de donde se desprende que serán admisibles las pruebas documental y testimonial y se colige que cuando alguna de las partes ofrezca una prueba documental que no obre en su poder, el ministro solicitará a la autoridad que la tenga con el fin de que la proporcione a la brevedad posible.

Al respecto, el consejero Sergio Valls Hernández señala:

"La facultad del ministro ponente para ordenar la apertura de un término probatorio, deberá haberse previsto como una obligación a su cargo de ordenar, en todo caso, la apertura del término probatorio, toda vez que en la especie, se trata de un caso grave como lo es la remoción del cargo de juez o magistrado."⁹⁹

⁹⁹ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*. Gama Sucesores. México, 2001, p. 198

4.1.6. De la toma de protesta de magistrados y jueces

Anteriormente, el artículo 97 constitucional concluía con la protesta de los magistrados y jueces ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la autoridad que la ley determinara.

Actualmente, el texto constitucional de la protesta del cargo sigue siendo el mismo que establecía la Constitución de 1857, aunque en el artículo 94 del texto de la Constitución liberal se consignaba la protesta del cargo "*que os ha conferido el pueblo*"; ello en atención a que los nombramientos de los mismos, o como decía el texto de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hacía mediante elección.

Ahora bien, con motivo de las reformas de 1994, a través de las cuales se creó el Consejo de la Judicatura Federal, se modificó lo relativo a la protesta de magistrados y jueces federales, ya que si anteriormente lo hacían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la autoridad determinada por la ley, a partir de las reformas se haría ante la autoridad que los designa, es decir, ante el propio Consejo.

No obstante, con las diversas reformas del año de 1999, se reformó el artículo 97 constitucional, estableciendo que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura Federal el órgano que los administra y disciplina.

Lo anterior es aceptable, si se toma en consideración que la Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal el órgano que los administra y disciplina.

4.1.7. De la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Tribunal Federal Electoral.

La responsabilidad que tiene el Consejo de la Judicatura Federal de administrar, vigilar y disciplinar a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Tribunal Federal Electoral, es una facultad administrativa, ya que se trata de una atribución que no resuelve ningún tipo de controversias, sino únicamente se trata de una aplicación normativa.

Esta facultad se desprende de los artículos 94 y 99 constitucionales:

"Artículo 94.- ... 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..."

"Artículo 99.- ... 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..."

4.1.8. De la expedición de acuerdos generales

La Constitución, en el párrafo octavo del artículo 100, otorga al Consejo de la Judicatura Federal la atribución de emitir acuerdos generales; así también, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones II, XIV, XVII, XIX, XXIV, XXXVIII, XXXIX y XL, atribuye al Consejo la facultad de emitir reglamentos, acuerdos generales, bases, normatividad, disposiciones necesarias, dictar y regular medidas.

De esta forma la ley, faculta al Consejo de la Judicatura Federal para dictar entre otros, reglamentos y acuerdos generales en materia disciplinaria para la investigación y determinación de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos del Poder Judicial con excepción de aquellos que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así las cosas, y tomando en consideración las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad para emitir:

A) Reglamentos en materia:

1. Administrativa. (artículo 81, fracción II)
2. De carrera judicial. (artículo 81, fracción II)
3. De escalafón. (artículo 81, fracción II)
4. De régimen disciplinario. (artículo 81, fracción II)
5. Del Instituto de la Judicatura. (artículo 92)
6. De comisiones permanentes o transitorias. (artículo 77)
7. Para establecer las bases de celebración y organización de exámenes de aptitud para las categorías de la carrera judicial comprendidas en las fracciones III a X del artículo 110. (artículo 115)

8. Cambios de adscripción. (artículo 118, tercer párrafo), y
9. De exámenes de oposición. (artículo 115)

B) Acuerdos generales

1. Para fijar día y horas de las sesiones ordinarias. (artículo 75)
2. Para el adecuado ejercicio de atribuciones en los términos del artículo 100 constitucional. (artículo 81, fracción II)
3. Para emitir las bases a las que se sujetarán las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a fin de que se ajusten al artículo 134 constitucional. (artículo 81, fracción XVII)
4. Para investigar y determinar responsabilidades y sanciones en materia disciplinaria a los servidores públicos y empleados del consejo, de los tribunales y de los juzgados. (artículo 81, fracción XXXVI)
5. Para determinar cuáles de las atribuciones comprendidas en las fracciones XXI a la XL del artículo 81, podrán ejercitarse por las comisiones. (artículo 82)
6. Para determinar las atribuciones de los secretarios ejecutivos del consejo. (artículo 87)
7. Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y la honorabilidad de los defensores de oficio. (artículo 90)
8. Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y la honorabilidad de los visitantes judiciales. (artículo 99)
9. Para establecer sistemas de estímulos para las categorías comprendidas en la carrera judicial, así como otorgar años sabáticos y becas de estudio e investigación en el extranjero para jueces y magistrados. (artículo 111)
10. Para determinar los elementos a considerarse para efectos de ratificación de jueces y magistrados. (artículo 121, fracción V)

11. Para fijar los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de procedimientos de responsabilidad de servidores públicos de este poder. (artículo 133)

12. Para determinar el número de circuitos en que se dividirá el territorio nacional. (artículo 144)

13. Para fijar el número y límites territoriales de los distritos judiciales en que se dividirán los circuitos. (artículo 145)

14. Para establecer los criterios sobre el otorgamiento de licencias para servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación. (artículo 176)

4.1.9. De la elaboración del presupuesto del Poder Judicial de la Federación

La administración de los recursos financieros del Poder Judicial de la Federación corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, según lo dispone el artículo 100, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que el Consejo de Judicatura Federal es quien formula y aprueba el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, al cual se incluye el del Tribunal Electoral (artículo 99 constitucional) así como el de la Suprema Corte, formulado por su presidente, para ser enviados conjuntamente al titular del Poder Ejecutivo. (artículo 81, fracción XIII).

El Doctor en Derecho Mario Melgar Adalid escribió lo siguiente:

"La facultad presupuestal es de la mayor relevancia y en la fórmula mexicana se avanzó mucho más de lo que han logrado otros países, donde las cuestiones de la bolsa están en la esfera competencial del

*Poder Ejecutivo. En España el Ministerio de Justicia, como órgano del Poder Ejecutivo relacionado con las atribuciones que le corresponden en el tema, dispone de los medios materiales de la administración de justicia y el Consejo General del Poder Judicial no tiene intervención en el presupuesto. En México, por el contrario, el Consejo elabora su propio presupuesto para integrarlo con el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ambos forman el del Poder Judicial de la Federación.*¹⁰⁰

Así también, la ley establece que al Consejo le corresponde el ejercicio del ya mencionado presupuesto.

Ahora bien, al formularse y aprobarse el presupuesto, se tiene que partir de la planeación y, en el caso, serán entre otras, las relativas al aumento de órganos jurisdiccionales, en su caso, lo referente a la compra de equipos, arrendamiento, etc.

4.1.9.1. Análisis del procedimiento

La Suprema Corte de Justicia de la Nación para fijar su presupuesto, considera:

- a) Las previsiones del ingreso, y
- b) Las del gasto público federal.

Formulado el proyecto de presupuesto, se somete a la discusión y aprobación del Tribunal Pleno, una vez aprobado, se envía al Ejecutivo Federal para que éste lo envíe a la Cámara de Diputados, integrando dicho presupuesto a la iniciativa de ley de ingresos y al proyecto de Presupuesto de Egresos de la

¹⁰⁰ MELGAR ADALID, Mario. Ob. cit. p. 122

Federación, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

Como ya hice mención con anterioridad, en el décimo párrafo del artículo 100 constitucional se precisa que la Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, incluyendo el del Tribunal Electoral, en términos de la segunda parte del párrafo tercero de la fracción IX del artículo 99 de la Constitución. Por tanto, son tres los presupuestos: el de la Suprema Corte, el del Poder Judicial Federal y el que incorpore el Tribunal Electoral.

Ahora bien, con relación al presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación, es menester decir que, es indispensable que la imparcialidad y autonomía del mismo se manifieste tanto en el aspecto funcional como en el financiero.

En efecto, para que el Poder Judicial de la Federación pueda ejercer sus atribuciones constitucionales que le permitan hacer efectiva la vigencia del Estado de derecho, y por lo tanto, esté posibilitado para funcionar como un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión, y entre éstos y los órganos estatales y municipales, es necesario garantizarle el uso autónomo e independiente de sus facultades jurisdiccionales.

De manera que, para salvaguardar la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, es ya ineludible que éste cuente con la asignación, en el orden constitucional, de un presupuesto razonable e inamovible, al igual que se ha hecho en otros países; es decir, debe dotársele de un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En algunos países latinoamericanos, los marcos constitucionales del presupuesto del Poder Judicial prevén la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto ordinario federal, como son:

| PAÍS | PORCENTAJE | ARTÍCULO CONSTITUCIONAL |
|-------------|-------------------|--------------------------------|
| Costa Rica | 6% | Artículo 177 |
| El Salvador | 6% | Artículo 172 |
| Guatemala | 2% | Artículo 213 |
| Honduras | 3% | Artículo 306 |
| Panamá | 2% | Artículo 211 |
| Paraguay | 3% | Artículo 249 |

Considero que de aceptarse dicha modalidad en México, la asignación al Poder Judicial de la Federación de partidas presupuestarias mínimas, permitiría el fortalecimiento y el crecimiento de la estructura orgánica y funcional de los órganos jurisdiccionales, tanto por cuanto hace al desarrollo de más y mejores recursos materiales, como a las retribuciones y capacitación de su personal administrativo y profesional.

Todo ello porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con los tribunales y juzgados federales, tienen la obligación de allegarse los mejores medios científicos y tecnológicos, así como de desarrollo profesional y humano, para potenciar y optimizar los sistemas legales y los procedimientos administrativos con que cuentan; lo que amerita una programación efectiva, con visión institucional, permanente y de largo plazo, que es difícil alcanzar con el vigente esquema constitucional por el que se dota al Poder Judicial de la Federación de recursos presupuestarios, sobre todo si tomamos en consideración que en los últimos años

el presupuesto que se le ha asignado no ha alcanzado ni el dos por ciento del presupuesto total:

| AÑO | PRESUPUESTO TOTAL ANUAL | ASIGNACIÓN AL P.J.F. | PORCENTAJE |
|------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| | (millones de pesos) | | |
| 1999 | \$1,030,265.3 | \$ 5,553.9 | 0.53% |
| 2000 | \$1,195,313.4 | \$ 8,075.7 | 0.67% |
| 2001 | \$1,361,866.5 | \$13,803.4 | 1.01% |
| 2002 | \$1,463,334.3 | \$15,363.6 | 1.04% |
| 2003 | \$1,524,845.7 | \$17,732.0 | 1.16% |

De lo anterior se advierte que el porcentaje asignado al Poder Judicial Federal es muy bajo, comparado con el porcentaje asignado a otros países de América Latina; impliéndose así, el crecimiento no sólo de el establecimiento de nuevos órganos jurisdiccionales, sino también una mayor consolidación de los ya existentes.

Al respecto, el expresidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, ministro Genaro Góngora Pimentel se ha pronunciado en varias ocasiones. Durante la Sexta Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia en Tenerife, España, presentó su propuesta denominada "Previsión presupuestal constitucional" y reconoció que *"hay una gran preocupación en México por no contar en la Constitución con un porcentaje mínimo para el presupuesto del Poder Judicial, lo que ha obligado a éste a someterse al cabildeo anual con los partidos políticos"*

representados en el Congreso, con la intención de no verse sorpresivamente afectado por disminuciones que han puesto en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia federal mexicana."

En el marco de esa reunión señaló que la viabilidad de los poderes judiciales no puede concretarse si, desde las esferas políticas y desde los órganos legalmente facultados para aprobar el presupuesto, se establecen limitaciones económicas.

Por lo que propuso la creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, como un apartado presupuestario mínimo permanente que deberá ser incluido anualmente en las leyes del presupuesto.

Señaló que la creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al judicial tiene como virtud la de establecer un ingreso mínimo, en relación con el presupuesto nacional, que debe ser invariablemente destinado a la rama judicial. Que por ende, asegura un monto suficiente de recursos financieros para que el Poder Judicial responda a la demanda social de justicia; logre sufragar sin deficiencias los gastos de funcionamiento ordinario de la administración de justicia; mejore la calidad de la justicia como producto institucional, mediante programas de inversión y de modernización judiciales; y, en general, para dignificar la función jurisdiccional del Estado.

Indicó que del mismo modo, la instauración de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial coadyuvaría a la racionalización de la administración judicial en la búsqueda de niveles superiores de eficiencia institucional, ya que mejora la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuesto. Que con ello se evitan las contradicciones frecuentes entre las solicitudes presupuestarias de los órganos del Poder Judicial con las asignaciones finales de recursos financieros, que resultan de los recortes indiscriminados, bajo una racionalidad ajena a los requerimientos de la demanda social de justicia.

Propuso que la previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial se fije en un mínimo de 2.5% del gasto programable del presupuesto de egresos de la federación, que aún cuando sigue siendo un porcentaje moderado con respecto a las exigencias sociales de justicia, indudablemente que implicaría un progreso significativo en la materia, pues en los últimos diez años, de 1990 al 2001, la participación de la rama judicial en el gasto programable pagado se ha situado entre el 0.39% y el 1.48%.

Expresó que sin un situado presupuestario mínimo, cada año se somete al Poder Judicial a la incertidumbre de verse afectado por disminuciones que pondrían en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia federal mexicana. Que sólo el establecimiento de la previsión de un apartado judicial en el presupuesto de egresos de la federación, garantizará la continuidad y consolidación de los procesos de fortalecimiento institucional del Poder Judicial, el aumento real en la atención de la demanda social de justicia, y el incremento de la calidad de los productos judiciales.

No hay duda de que el Poder Judicial de la Federación es un pilar fundamental en el México actual, por lo que, cualquier resistencia a garantizarle una seguridad presupuestaria, y por ende, a dotarle de un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos Federal, pienso que sería un mecanismo para menoscabar su independencia y autonomía frente a los demás poderes públicos, tanto federales como estatales y municipales. El Estado de derecho exige, por sí solo, que en ningún momento y por ninguna circunstancia el Poder Judicial de la Federación subordine sus valores y su actuación a incidencias anuales de política presupuestaria.

4.2. Las facultades “jurisdiccionales” del Consejo de la Judicatura Federal

Las facultades jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal también se encuentran establecidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La fracción X del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina que el Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad de suspender a magistrados y jueces en los casos que así lo solicita la autoridad judicial. Asimismo, señala que se debe observar el cumplimiento de este requisito de procedibilidad de la suspensión por parte del Consejo de la Judicatura Federal, para aprehender o enjuiciar a un magistrado o a un juez. Además, precisa que en caso de que se realizara una detención de un titular de un órgano jurisdiccional, quien realice la detención sin cumplir con estos requisitos se hará acreedor a las sanciones que establece el penúltimo párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal, por haberse concretado la conducta prevista en la fracción XIX de dicho precepto. Le otorga también la facultad de resolver si el juez o magistrado suspendido debe continuar percibiendo una remuneración, y en su caso el monto de ésta.

Al respecto la maestra Victoria Adato Green escribió lo siguiente:

“La atribución que le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, de suspensión es de carácter jurisdiccional, y es de la mayor importancia, en razón de que se trata de una resolución, que afecta en forma muy severa a los órganos jurisdiccionales, en lo personal, y a la institución Poder Judicial de la Federación, en relación con su imagen frente a la sociedad, por lo que el Consejo de la Judicatura Federal, al ejercitar esta facultad lo hará en forma responsable, con la aplicación de conocimientos jurídicos, fundando y motivando la resolución de

*suspensión dando cumplimiento a las garantías que la Constitución establece, sin olvidar que los juzgadores en el desempeño de su función resuelven conflictos de intereses de las partes, en el que una de éstas no queda satisfecha, y tener presente que el ejercicio de esta facultad de suspensión del Consejo de la Judicatura Federal, significa juzgar a los jueces.*¹⁰¹

Por otra parte, la fracción XI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece la facultad que tiene el Consejo de la Judicatura Federal de suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de Distrito que aparecen involucrados, en la comisión de un delito.

La maestra Victoria Adato Green¹⁰² manifiesta que la expresión que aparece en dicha fracción "*involucrados en un delito*" es confusa y sin ninguna precisión jurídica, ya que la persona a quien se le imputa la comisión de un delito puede tener el carácter de inculpado, indiciado, procesado, acusado o sentenciado, en atención a su situación jurídica en que se encuentre dentro del desarrollo del procedimiento penal; por lo que la imprecisión "*involucrados en un delito*", al aplicarse a magistrados y jueces para hacerlos acreedores a una suspensión en sus funciones, puede dar lugar a que se suspenda a un juzgador, con tan sólo una imputación que se le formule en la averiguación previa, lo que aduce, es bastante grave, y tiene como consecuencia una situación de inseguridad para los juzgadores y deterioro en la independencia necesaria para el desempeño de la función jurisdiccional.

Ahora bien, en la fracción XII del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra establecida la facultad del Consejo de la Judicatura Federal de resolver quejas administrativas y sobre la responsabilidad de

¹⁰¹ ADATO GREEN, Victoria. Ob. cit. pp. 160-161

¹⁰² Loc. cit.

servidores públicos, es decir, valorar y sancionar aquellas conductas irregulares, inadecuadas o negligentes o dudosas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos jueces y magistrados de circuito.

Con relación a la naturaleza jurídica de la queja administrativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado tesis que determinan que no se trata de un recurso por virtud del cual se estudie, analice y resuelva sobre la legalidad de una resolución, sino versa sobre irregularidades atribuidas a funcionarios del Poder Judicial de la Federación y no sobre criterios jurídicos.

En efecto, la queja administrativa no constituye propiamente un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar alguna resolución, sino que el fin que se persigue con la misma, es establecer si el funcionario judicial ha o no cometido alguna falta en el ejercicio de su cargo.

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

"QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURÍDICOS. *La llamada "queja administrativa" cuya existencia se deriva de lo previsto en la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como propósito que el Pleno de la Suprema Corte*

conozca y decida si la conducta de magistrados y jueces es correcta, por lo que esa instancia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente, en dicha instancia no pueden examinarse de nueva cuenta, para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para determinar si la Suprema Corte comparte el criterio jurídico sustentado o si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que, en muchos casos, tiene el carácter de ejecutoria.”¹⁰³

La materia de las quejas administrativas tiene su origen en la responsabilidad en la que pueden incurrir magistrados y jueces por concretar conductas que vulneren los principios de titulares de la legalidad, honradez, imparcialidad y la eficiencia, en el desempeño de la función jurisdiccional.

Otra materia de la queja es la violación por parte de los órganos jurisdiccionales de los impedimentos a que alude el artículo 101 de la Constitución, como la de aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares.

Las resoluciones de las quejas tienen como objeto, que el Consejo de la Judicatura Federal, mediante un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, que a nivel de garantía establece la Constitución, conozca y decida si la conducta de magistrados y jueces es correcta, por lo que el procedimiento de queja debe circunscribirse al examen de las conductas que puedan constituir ineptitud manifiesta, mala fe o deshonestidad.

¹⁰³ Tesis jurisprudenciales 15/90 y 15/91 de las Gacetas números 35 y 41 del Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 1990 y mayo de 1991, pp. 19 y 20, respectivamente.

El Consejo de la Judicatura Federal, carece en materia de queja, de facultades para examinar de nueva cuenta para efectos jurisdiccionales, las cuestiones jurídicas planteadas en el caso concreto que dio origen al procedimiento.

Por último, en la fracción XXV del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se encuentra establecida otra facultad jurisdiccional del Consejo de la Judicatura Federal, esta atribución se estudia enseguida.

4.2.1. Del conocimiento y resolución de las controversias entre servidores públicos del Poder Judicial

Antes de la reforma judicial del año de 1994, la Constitución establecía que las controversias que se suscitaban entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serían resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, a partir de esas reformas se determinó que habría dos instancias para ello: la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a resolver los que se presenten con sus empleados y el Consejo de la Judicatura los relacionados con los otros servidores de propio Poder Judicial de la Federación con excepción del Tribunal Electoral.

Es por ello que actualmente el artículo 123, apartado B, fracción XII constitucional dispone que es facultad del Consejo de la Judicatura Federal conocer y resolver las controversias que se susciten entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y este órgano, excepto cuando sea parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque en esta hipótesis, corresponde al alto tribunal la resolución de esas controversias.

Por su parte, la fracción XXV del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Consejo de la Judicatura Federal tiene

la facultad de resolver los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos.

Para llevar a cabo esta atribución, el Consejo de la Judicatura Federal toma como base el dictamen de la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación, para ello, el propio Consejo debe designar, a propuesta de su presidente, un representante ante la comisión para ese fin (fracción XXVI).

Dicha Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación, se sujeta a las reglas establecidas en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 154 de dicha Ley Federal Burocrática, establece que la Comisión Substanciadora está integrada por un representante de la Suprema Corte, que es nombrado por el Pleno, otro por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero ajeno a la Corte y al sindicato, designado de común acuerdo por ambas partes; en tanto que, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece el Consejo designará a quien será su representante ante la comisión; de lo anterior se advierte que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como al Consejo de la Judicatura para nombrar a sus representantes en la Comisión, y atendiendo a que dicha Comisión es única, se infiere que la misma puede celebrar sesiones específicas con la intervención de uno de los representantes de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de Judicatura Federal, además del sindicato y con el tercero ajeno, ya sea que se trate de asuntos de la Corte o del resto del Poder Judicial de la Federación; con lo que se garantiza que la sesión se lleve a cabo con tres representantes como lo establece la ley.

4.2.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte en una controversia

Como se mencionó anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, se constituye con carácter permanente, la comisión llamada *Substanciadora* quien se encargará de substanciar los expedientes y de emitir con absoluta independencia, los dictámenes correspondientes, los que pondrá a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicha comisión se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es nombrado por el Pleno, otro designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y por último, uno designado de común acuerdo por los dos anteriores.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con un secretario, un actuario y la planta de empleados que sea necesaria.

Esta Comisión, funciona en forma colegiada y sus determinaciones se firman por sus tres integrantes.

Una vez integrados los expedientes, emitirá, dentro del término de un mes, los dictámenes respectivos y deberá remitirlos con los anexos correspondientes al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los tres días siguientes; en caso de que el dictamen emitido sea rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Finalmente, nuevamente se hace mención de que esta Comisión se sujetará a las disposiciones del capítulo III del Título Séptimo de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

4.3. Logros y avances del Consejo de la Judicatura Federal

A casi ocho años de su creación y después del nuevo impulso que la reforma constitucional de julio de mil novecientos noventa y nueve dio a su conformación y funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal ha realizado diversos trabajos en favor de una cada vez mejor administración de justicia.

Durante muchos años (1930-1994) el Poder Judicial de la Federación tuvo un crecimiento mínimo, lo que provocó un atraso en relación con el incremento demográfico y con los conflictos a resolver. Fue con la referida reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 mediante la cual se creó al Consejo de la Judicatura Federal, que el crecimiento de los Tribunales Federales se empezó a incrementar considerablemente, hasta llegar en el año 2002 a 492 órganos jurisdiccionales. En 1995, en cambio, se contaba con 206 órganos.

Como consecuencia necesaria de la creación e instalación de nuevos órganos jurisdiccionales a partir de 1995, se ha producido un incremento en el número de jueces y magistrados encargados de satisfacer los reclamos de justicia.

En 1995 había 176 jueces de Distrito y 296 magistrados de Circuito. En el año de 2002 subió a 264 jueces de Distrito y 558 magistrados de Circuito.

Administración

La administración del Poder Judicial de la Federación se concibe como una serie de acciones de apoyo o respaldo a la actividad institucional de carácter jurisdiccional.

La Secretaría Ejecutiva de Administración brinda apoyo a la Comisión de Administración en el manejo óptimo de los recursos humanos, materiales y de servicios del Consejo de la Judicatura Federal, con apego al presupuesto de egresos autorizado y a los acuerdos emitidos por el Pleno.

Asimismo, coordina las actividades de cinco direcciones generales responsables de la ejecución de los programas de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, el plan estratégico de desarrollo informático y la operación del sistema de administración de recursos humanos.

Entre los avances en este rubro, destacan:

- La instalación y equipamiento de órganos jurisdiccionales de nueva creación.
- La remodelación, reubicación y readaptación de inmuebles en diversas ciudades del País.
- La adquisición de inmuebles para órganos jurisdiccionales.
- La recepción de diversas donaciones de terrenos.
- La construcción de edificios de Juzgados de Distrito y la ampliación de los palacios de justicia federal en algunos Estados de la República.

- La creación de múltiples plazas adscritas a la función jurisdiccional.
- La creación del Programa Integral de Actividades Recreativas, Culturales y Deportivas para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.
- La adquisición de casas-habitación, dentro del Programa de Dotación y Mantenimiento de Vivienda para Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- El desarrollo, implantación y operación del Sistema Integral Financiero.

Creación de nuevos órganos

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana y del número jurisdiccional territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Circuito.

Hasta el año 2001, el Consejo de la Judicatura Federal ha acordado la creación de cuatro Circuitos Judiciales, que sumados a los veintitrés ya existentes al inicio de 1995, dan un total de 27 Circuitos.

- I. Distrito Federal
- II. Estado de México
- III. Jalisco y Colima
- IV. Nuevo León
- V. Sonora
- VI. Puebla
- VII. Veracruz
- VIII. Coahuila

- IX. San Luis Potosí
- X. Tabasco y Veracruz
- XI. Michoacán
- XII. Sinaloa
- XIII. Oaxaca
- XIV. Yucatán y Campeche
- XV. Baja California y Sonora
- XVI. Guanajuato
- XVII. Chihuahua
- XVIII. Morelos
- XIX. Tamaulipas
- XX. Chiapas
- XXI. Guerrero
- XXII. Querétaro
- XXIII. Zacatecas y Aguascalientes
- XXIV. Nayarit
- XXV. Durango
- XXVI. Baja California Sur
- XXVII. Quintana Roo
- XXVIII. Tlaxcala
- XXIX. Hidalgo

Por otra parte, y como ya se indicó con anterioridad, de 1995 a la fecha, han sido creados diversos de Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito; de tal manera que hasta diciembre de 2002 se encuentran funcionando los siguientes órganos jurisdiccionales, incluyendo los Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito "B".

ÓRGANOS EN FUNCIONES

| | |
|---------------------------------|------------|
| TRIBUNALES COLEGIADOS | 165 |
| TRIBUNALES UNITARIOS | 59 |
| TRIBUNALES UNITARIOS "A" | 2 |
| TRIBUNALES UNITARIOS "B" | 2 |
| JUZGADOS DE DISTRITO | 220 |
| JUZGADOS DE DISTRITO "A" | 22 |
| JUZGADOS DE DISTRITO "B" | 22 |
| TOTAL | 492 |

Cabe hacer mención que durante el año 2001 se efectuó la transformación temporal de 31 Juzgados de Distrito, debido a la necesidad del servicio, los que conservaron su denominación de origen, pero utilizando las letras "A" y "B" para su diferenciación, con residencia en distintas entidades de la República Mexicana, compartiendo la misma infraestructura del personal, mobiliario e informática, lo que sin duda constituye un avance en el Poder Judicial de la Federación, pues ante las limitaciones presupuestarias, éste ha tenido que diversificar las estrategias y buscar alternativas y proyectos viables para así atender, paulatinamente, el incremento sustancial del número de asuntos que se presentan a la competencia de los órganos jurisdiccionales federales. Lo que ahora ya también se implementó en algunos Tribunales Unitarios.

Disciplina

El Consejo tramita las quejas administrativas y denuncias presentadas por personas que estiman una conducta inadecuada de funcionarios judiciales federales. Las tramitaciones siguen un procedimiento disciplinario cuasijurisdiccional en el que se respetan las garantías de audiencia y de legalidad.

A manera de ejemplo, se puede decir que durante el año 2002, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal resolvió en materia de disciplina un total de 82 asuntos, de los cuales 61 correspondieron a quejas administrativas; de ellas, 6 resultaron infundadas y 55 fundadas. De 19 denuncias, 2 fueron sin responsabilidad y 17 con responsabilidad. Realizó 2 investigaciones que resultaron con responsabilidad. En un total de 74 asuntos se determinó responsabilidad administrativa de los servidores implicados.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal impuso un total de 91 sanciones a servidores judiciales, las cuales se dividen en 47 apercibimientos privados y 3 públicos; 15 amonestaciones privadas y 14 públicas; 5 suspensiones; 5 destituciones; y 2 inhabilitaciones.

Adscripción de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito

En este rubro también se ha visto reflejado un gran número de adscripciones y readscripciones de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

La adscripción de magistrados de Circuito y de jueces de Distrito a las diversas plazas del país responde a tres factores: la preferencia de los interesados, las necesidades del servicio y las causas extraordinarias o los casos de notoria urgencia.

El Consejo de la Judicatura Federal ha atendido mayoritariamente las solicitudes de readscripción.

En el rubro de readscripciones quedan comprendidos también los movimientos concernientes a comisiones temporales, titularidades y reincorporaciones.

Informática

El Consejo de la Judicatura Federal ha dedicado una cantidad muy importante de recursos, tanto humanos como técnicos y financieros, para consolidar sus sistemas de cómputo y de información que permitan a los jueces de Distrito y a los magistrados de Circuito disponer de las herramientas más modernas para mejorar la eficiencia en el trabajo.

Órganos Auxiliares

Instituto Federal de Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, tiene el imperativo legal de la prestación de los servicios de defensa penal y asesoría jurídica administrativa, fiscal y civil, en forma gratuita y bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

Su objetivo fundamental es garantizar el acceso a la justicia, por lo que es concebido como una institución social, técnica y operativamente independiente.

El Instituto cumple con la prestación de sus servicios de defensa penal y asesoría jurídica, civil, fiscal y administrativa en todo el territorio nacional, a través de sus Delegaciones regionales:

1. Delegación Baja California
2. Delegación Chiapas
3. Delegación Chihuahua
4. Delegación Regional de Coahuila

5. Delegación Estado de México
6. Delegación Guanajuato
7. Delegación Guerrero
8. Delegación Regional de Jalisco
9. Delegación Michoacán
10. Delegación Morelos
11. Delegación Nuevo León
12. Delegación Oaxaca
13. Delegación Regional de Puebla
14. Delegación Regional de Querétaro
15. Delegación San Luis Potosí
16. Delegación Sinaloa
17. Delegación Sonora
18. Delegación Tabasco
19. Delegación Tamaulipas
20. Delegación Veracruz
21. Delegación Regional de Yucatán
22. Delegación Regional de Zacatecas
23. Delegación Baja California Sur
24. Delegación Nayarit

Año con año, se han emprendido acciones encaminadas a consolidar esta institución, tanto en el rubro de recursos humanos, como en el de recursos materiales.

En el renglón de recursos humanos, debido a la creación de agencias investigadoras y órganos jurisdiccionales federales, y la apertura de nuevas adscripciones en materia de asesoría, se han gestionado nuevas plazas y la liberación de las previamente autorizadas.

En lo relativo a los recursos materiales, se han realizado todas las acciones de este rubro para satisfacer las necesidades de la sede central y de las delegaciones.

Actualmente existen en el Instituto evaluadores, supervisores, defensores públicos, asesores jurídicos, asesores sociales, directores de área, delegados, titulares de las unidades administrativas y director general.

Son dos las funciones sustantivas del Instituto que realizan los defensores públicos y los asesores jurídicos federales, es decir, el servicio de defensoría pública federal, para cuya prestación se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública, tiene la finalidad de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídicas en materia administrativa, fiscal y civil.

El servicio de defensoría pública en materia penal se proporciona en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público de la Federación, Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito que conocen de asuntos penales, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en el caso de amparos directos en esa materia y ante diversas autoridades de carácter administrativo.

En el año de 2002, 226 defensores, auxiliados de 165 oficiales judiciales, laboraron adscritos a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público y a las Agencias Mixtas.

A la fecha, 202 defensores, auxiliados de 202 oficiales judiciales, están adscritos a los Juzgados de Distrito que conocen de juicios penales federales.

En los Tribunales Unitarios de Circuito que conocen de asuntos penales se encuentran adscritos 81 defensores públicos.

Este Instituto ha establecido que es necesario diagnosticar los lugares en los que el número de asuntos supera la capacidad de atención, para así gestionar la creación de nuevas plazas a fin de que el servicio de defensa sea cada vez más eficaz y completo.

Por su parte, el servicio de asesoría jurídica, comprende las modalidades de orientación, asesoría y representación en asuntos del orden administrativo, civil y fiscal federales. Se trata de un servicio destinado preferentemente a desempleados, jubilados o pensionados y sus cónyuges, trabajadores eventuales o subempleados, indígenas y personas con ingresos mensuales reducidos o que por cualquier razón social o económica tengan necesidad de patrocinio jurídico.

A la fecha, el servicio se proporciona en todas las entidades federativas; están adscritos 114 asesores jurídicos en 59 de las ciudades más importantes, auxiliados por 88 oficiales judiciales y 51 asesores sociales.

Definida en el artículo 48 de las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento* del Instituto Federal de Defensoría Pública, como el conjunto de acciones tendientes a verificar el cumplimiento de las normas que rigen la función sustantiva del defensor público y asesor jurídico, la supervisión reviste especial importancia para la transformación de la defensoría pública federal, en virtud de que facilita conocer cómo actúan defensores y asesores y cuál es la calidad de su trabajo.

Se realiza en forma directa, permanente y sistemática a través del cuerpo de evaluadores y supervisores, y de manera documental por el delegado correspondiente. Este doble control permite enmendar errores y superar defectos con la finalidad de prevenir y corregir, que es la filosofía de la supervisión, no la de sorprender y sancionar.

Los expedientes que son integrados con motivo de las visitas de supervisión, complementados con la supervisión documental que realizan los delegados, se turnan a las Unidades de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal y de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio, para los efectos de su evaluación.

Éste es el punto total del sistema que tiende a la superación de las funciones sustantivas que son responsabilidad del Instituto y que desarrollan los defensores públicos y asesores jurídicos federales. De nada serviría la supervisión si no se evaluaran sus resultados, porque esto es lo que permite calificar el desempeño como sobresaliente, bueno, regular o deficiente, en términos de lo previsto en los artículos 57, 58, 59 y 60 de las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento* del Instituto Federal de Defensoría Pública.

En el dictamen respectivo se establecen los requerimientos, sugerencias y observaciones derivadas de las incidencias advertidas en la actuación del defensor o asesor, en el ámbito procesal y en el administrativo.

Al terminar el sistema, una vez aprobado el dictamen se hace del conocimiento del interesado y se turna una copia a la Unidad de Supervisión, que tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las sugerencias o requerimientos que se hubiesen hecho.

En general, se considera que existe un notorio avance y que las evaluaciones se realizan ahora con elementos de juicio más completos, de manera que contienen un diagnóstico serio, razonable y veraz de la forma en que se está realizando la función sustantiva en la defensoría pública federal. Sin embargo, el compromiso para el futuro es que los expedientes de supervisión se evalúen con prontitud y se haga el seguimiento inmediato de la forma en que se cumplen las sugerencias u observaciones, para cerrar así el círculo y poder corregir con prontitud errores y deficiencias, al mismo tiempo que estimular a quienes demuestren en su trabajo eficiencia y disciplina.

Establecido en la *Ley Federal de Defensoría Pública* y regulado en las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública*, el servicio civil de carrera comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones del defensor público y asesor jurídico.

Las categorías que comprende son las de defensor público, asesor jurídico, supervisor, evaluador y delegado; se aplican en la incorporación los lineamientos para la selección de ingreso de los defensores públicos y asesores jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública.

En atención a que en el año de 2002 se generaron vacantes por diversas causas, cubiertas en forma interina debido a que no puede dejar de prestarse el servicio, con el punto de acuerdo unánime de la Junta Directiva se emitió la convocatoria de Concurso Abierto de Oposición 1/2002.

Conforme los resultados de dicho concurso, fueron declarados triunfadores 68 concursantes en la categoría de defensor y 10 en la de asesor.

El proyecto más ambicioso del Instituto en esta materia, se inició en marzo de 2001 con la impartición del Curso de Capacitación y Actualización de Defensores Públicos y el Curso de Capacitación y Actualización de Asesores Jurídicos, dotados de elementos técnicos, académicos y didácticos que permitirán un sólido aprendizaje teórico-práctico.

Debe destacarse que estos cursos están diseñados para llevar a defensores y asesores el conocimiento actualizado en las materias específicas de sus funciones, cuidando que la enseñanza incida en la solución de los casos prácticos de que conocen.

Con la finalidad de lograr el objetivo que se pretende con la jornada nacional de difusión de los servicios de defensoría pública y asesoría jurídica, consistente en incrementar el número de usuarios y consolidar a la institución como el órgano del Poder Judicial de la Federación más cercano a la clase desprotegida, con el apoyo de la Coordinación General de Comunicación Social del Poder Judicial de la Federación, el Instituto inició actividades debidamente coordinadas que contribuyan al conocimiento ciudadano de su existencia y al crecimiento de la demanda de sus servicios, en especial los de asesoría jurídica y defensa en la averiguación previa.

La referida jornada se inició con los siguientes instrumentos:

- Cartilla de defensoría pública gratuita, que es un documento breve y atractivo que contiene una descripción detallada, a partir de preguntas y respuestas redactadas con lenguaje accesible, de los servicios que el Instituto presta gratuitamente, proporcionándose domicilios y teléfonos de la sede central y de las delegaciones regionales. En este rubro, se editaron 100,000 ejemplares de los que se han distribuido 78,000 en toda la República, aproximadamente.

- Carteles diseñados por profesionales de la comunicación, de los cuales se fijaron 6,000 en lugares estratégicos, además de que con el apoyo del Instituto Nacional Indigenista se realizó, la traducción y la edición de dicho cartel a 22 lenguas indígenas.

- Tarjeta de telefonía pública, de la cual se editaron 2,000,000 que tienen como presentación el mensaje central de los servicios sustantivos del Instituto.

- Para utilizar como medio de comunicación con los ciudadanos el recibo telefónico, se distribuyeron 11'500,000 volantes de difusión.

- Spots en la radio. Se grabaron cuatro versiones de mensajes relativos a los servicios de defensoría pública federal, transmitidos a través de 1271 radiodifusoras con amplia cobertura en todo el territorio nacional.

- Cintillos periodísticos. En aprovechamiento de los espacios en los periódicos de mayor importancia, sobre todo en las sedes de las delegaciones regionales, se han publicado 162 cintillos informativos en la prensa nacional y local.

- Se emitieron 150,000 billetes de Lotería Nacional, que representan tres millones de fracciones con información del Instituto.

- Medios cibernéticos. Se proporciona una eficiente difusión de los servicios que presta el Instituto a través de ellos y, en especial, por medio de internet.

Es importante señalar que el Instituto cuenta con el servicio telefónico lada 800 sin costo, que está a disposición de las personas que se encuentran internadas en los centros de readaptación social del país, quienes lo utilizan para solicitar apoyo jurídico o la gestión de beneficios ante las autoridades ejecutoras. Estas llamadas son rigurosamente registradas y a cada una se le da el trámite que corresponda.

El artículo 32, fracción III, de la Ley Federal de Defensoría Pública, otorga al director general atribuciones para conocer de las quejas que se presentan contra defensores públicos y asesores jurídicos y, en su caso, investigar la probable responsabilidad de los empleados del Instituto.

Instituto de la Judicatura Federal

Es el órgano encargado de la formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Además, tiene la encomienda de realizar los trabajos de investigación necesarios para el desarrollo y mejoramiento de la Justicia Federal.

Estas atribuciones derivan de la reforma constitucional en materia de justicia del 31 de diciembre de 1994, por la cual se creó la carrera judicial de acuerdo con el artículo 100, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de los objetivos del Instituto, se encuentran además el de impartir cursos que tiendan a:

1. Desarrollar el conocimiento práctico de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal.
2. Perfeccionar las técnicas de preparación y ejecución de las actuaciones judiciales.
3. Actualizar los conocimientos jurídicos positivos de jurisprudencia y doctrina.
4. Proporcionar las técnicas para la argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas aportadas en los procedimientos.
5. Difundir la vocación de servicio y los principios éticos inherentes a la función judicial.

Extensiones

En apego a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con base en las necesidades de formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial en las diversas regiones y entidades de nuestro país, el Instituto de la Judicatura Federal ha establecido 30 extensiones regionales ubicadas en:

Tijuana, Baja California, La Paz, Sonora, Cd. Juárez, Chihuahua, Sinaloa, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Jalisco,

Guanajuato, Morelia, Veracruz, Guerrero, Xalapa, Oaxaca, Tabasco, Chiapas y Yucatán.

En este contexto de las extensiones regionales, es importante señalar la firma de un Convenio de Colaboración entre la Dirección de Casas de la Cultura Jurídica y el Instituto de la Judicatura Federal. La importancia radica en la protección del alcance cuantitativo y cualitativo de las actividades académicas que el Instituto despliega; cuantitativamente, las actividades académicas encuentran un mayor número de receptores porque la señal llega a lugares donde no existen extensiones del Instituto; y cualitativamente, porque obtiene una gran calidad de las transmisiones a través de la Red de Videoconferencias con que cuenta el Poder Judicial de la Federación.

Convenios

En el marco de sus atribuciones, la Dirección General del Instituto desarrolló un programa de acercamiento y vinculación con los poderes judiciales locales y con diversas universidades del país. Hasta el año de 2001 se habían firmado convenios de colaboración con los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de Puebla, Chihuahua, Nuevo León, Tabasco y Estado de México, sin embargo, durante el año 2002, el Instituto celebró convenios de colaboración académica con la Universidad Juárez del Estado de Durango, con la Universidad de Guanajuato y con la Universidad Autónoma de Yucatán.

De igual forma, el Instituto de la Judicatura Federal ha tenido una participación especial en la firma de convenios de colaboración entre el Poder Judicial de la Federación de nuestro país y los Poderes Judiciales de países centroamericanos como Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá y El Salvador.

Uno de los grandes avances del Poder Judicial de la Federación no sólo consiste en haber creado el mayor número posible de órganos jurisdiccionales, sino

que también se debe considerar la extraordinaria labor que realiza el Instituto de la Judicatura Federal, ahora Escuela Judicial, impartiendo cursos de actualización, de preparación y de capacitación.

Los cursos que actualmente imparte esta escuela tienen el propósito de capacitar y preparar a los abogados que aspiran a ser secretarios de juzgados, secretarios de tribunales unitarios y colegiados y de la Suprema Corte de Justicia.

Cursos Básicos

Curso de Inducción Vocacional a la Función Judicial

Curso de Preparación y Capacitación para Actuarios

Curso de Preparación y Capacitación para Secretarios de Juzgado de Distrito

Curso de Preparación y Capacitación para Secretarios de Tribunales Unitarios y Colegiados

Curso de Preparación y Capacitación para Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Curso de Especialización Judicial

Durante el 2001, el Instituto estructuró tres especialidades: Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito; Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito y Especialidad en Secretaría de Estudio y Cuenta.

En las actividades académicas de actualización y capacitación, se desarrolló un Diplomado en Derecho Constitucional y Amparo dirigido especialmente a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Por otra parte, la Escuela Virtual y el proyecto de un Aula Internacional, son elementos que se han consolidado en los programas del Instituto de la Judicatura

Federal, pues las tecnologías de comunicación se encuentran hoy en el esquema institucional de la educación que imparte el Poder Judicial de la Federación.

El *Campus Virtual* del Instituto de la Judicatura es un espacio que tiene como función primordial brindar a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a pertenecer a este, la posibilidad de ingresar a diversos eventos académicos con la finalidad de satisfacer sus crecientes demandas de formación, actualización y especialización, relacionadas con el campo de conocimientos en que se desempeñan.

Dentro de este *Campus*, el Sistema de Educación a Distancia, surge como una propuesta educativa innovadora, que de manera no presencial, haciendo uso de diversas tecnologías de la información y de la comunicación, pone al alcance de los usuarios, múltiples y diversas posibilidades académicas para alcanzar la finalidad antes mencionada.

Ahora bien, como parte de los proyectos sustantivos laterales, el Instituto continúa con la formación docente, impartiendo cursos, realizando talleres, conferencias y seminarios.

Finalmente, el Instituto, a través de la Secretaría de Investigación, ha realizado los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación, desarrollando sus actividades permanentes, publicaciones, acervo bibliohemerográfico y actividades especiales.

Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

Ante la necesidad de actualizar la materia concursal mercantil para poner al día el marco jurídico que permaneció estático mucho tiempo (1943-2000), el 12 de mayo del año 2000 fue publicada la Ley de Concursos Mercantiles, que creó el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles como un órgano

auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa, cuya principal finalidad es la de autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador, conciliador o síndico, quienes apoyarán a la justicia en materia concursal en los aspectos técnicos involucrados en los procedimientos de concurso mercantil.

Este Instituto tiene las siguientes funciones:

- Autorizar la inscripción en el Registro de Especialistas a su cargo, de las personas que acrediten cubrir, conforme a los procedimientos de selección y actualización que elabore, los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil; revocarla en los casos que proceda; designar a través de procedimientos aleatorios que establezca, a los especialistas que deben desempeñarse en cada concurso mercantil; supervisar el ejercicio de éstos; establecer el régimen de honorarios que les es aplicable; y, promover su capacitación y actualización permanente en materia de cultura concursal.

- Expedir las Reglas de Carácter General que ordena la ley; estadísticas relativas a los concursos mercantiles; análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus propias funciones; y, difundir los aspectos anteriores así como sus funciones, objetivos y procedimientos.

Este órgano tiene la intención de ser una institución reconocida, nacional e internacionalmente, por su profesionalismo, ética y por la transparencia con que conduce las acciones y los principios relacionados con los procesos de concurso mercantil, así como promotores de la cultura concursal basada en normas estrictas de excelencia.

Existe convencimiento de que el carácter multidisciplinario de la junta directiva (integrada por un Director General y cuatro vocales nombrados por el

Consejo de la Judicatura Federal), permite al instituto tener un panorama más amplio de los requerimientos del juzgador y de las partes en el concurso mercantil, los que al satisfacerse oportunamente, favorecen un mejor funcionamiento de los involucrados en este procedimiento, un marco jurídico más certero y un desarrollo social sustentado en una mayor estabilidad de las empresas.

Visitaduría Judicial

En principio se debe decir que para el Poder Judicial de la Federación es un objetivo estratégico mejorar el servicio de impartición de justicia en cantidad y calidad, y para tener la plena seguridad de que los juicios y procedimientos de los que conocen los tribunales federales se tramitan y resuelven con sujeción a las leyes, se encuentra implantado un control a cargo de los visitadores judiciales, que se ejerce a través de las visitas de inspección y bajo los lineamientos que marca la ley, lo que permite que la función jurisdiccional se ejerza con total independencia e imparcialidad y sea ajena a conductas inmorales o indebidas.

La Visitaduría Judicial tiene establecidas en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación dos funciones fundamentales:

a) La inspección del funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, y

b) La supervisión de la conducta de los integrantes de esos órganos jurisdiccionales

Estas funciones permitirán proporcionar los elementos suficientes, claros, precisos y confiables al Consejo de la Judicatura Federal, para decidir sobre nombramientos, adscripciones, promociones y remociones de jueces y magistrados, así como el otorgamiento de estímulos y reconocimientos.

Así cada año, de acuerdo a un sorteo realizado en la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, en acatamiento a los respectivos acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal, se llevan a cabo las correspondientes visitas de inspección ordinarias a los Tribunales Colegiado y a los Juzgados de Distrito del País.

En aquellos casos en que, a juicio del Consejo de la Judicatura Federal, existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un Magistrado de Circuito o un Juez de Distrito, se ordena la práctica de visitas extraordinarias. Asimismo, cuando no se cuenta con datos suficientes para evaluar el desempeño de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, necesarios para decidir sobre su ratificación, a la que se refiere el primer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal dispone la práctica de visitas extraordinarias para ratificación, cuyo resultado se toma en cuenta para decidir sobre la ratificación respectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 121, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe hacer mención que tomando en consideración que no se cuenta con la planilla suficiente de visitadores judiciales, en virtud del incremento de órganos jurisdiccionales a visitar, de conformidad con el Acuerdo General 54/1999 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los informes circunstanciados sustituyen a una de las dos visitas ordinarias físicas a los distintos órganos jurisdiccionales.

Otro aspecto

El Poder Judicial de la Federación vivió el 2 de enero de 2003, uno de sus procesos de mayor trascendencia establecidos por nuestra Carta Magna, que es la elección, cada cuatro años, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consecuentemente del Consejo de la Judicatura Federal.

Esta elección constitucional concluyó con la elección del Ministro Mariano Azuela Güitrón como representante del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el período 2003-2006.

El ahora Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al asumir la encomienda, destacó que en la actualidad existe un Poder Judicial de la Federación renovado para un México en transformación, sin embargo, ha puntualizado asimismo que debe haber algunos cambios en el mismo a fin de tramitar y resolver pronto y bien, los asuntos de su competencia, así como crear, en los centros de trabajo, condiciones adecuadas para el desarrollo humano de quienes laboran, por lo que se tendrían que elaborar programas adecuados.

El Presidente de la Corte ha indicado que no puede desconocerse que la sana y necesaria preocupación por lograr un equilibrio entre la capacidad de despacho y los ingresos de asuntos que se multiplican, innecesariamente, ha producido un crecimiento intenso con grandes perspectivas, pero también con serios peligros, como por ejemplo, la heterogeneidad de magistrados y jueces. Pues, los antiguos, avanzaron en la carrera judicial a través de esfuerzos de muchos años en los que la formación y la experiencia se obtenían diariamente, en tanto que, los nuevos, han tenido que caminar con la celeridad de exámenes de aptitud, concursos de oposición, cursos intensivos. Señala, que los primeros tienen, dentro de sus potencialidades, su capacidad jurídica largamente asimilada, su experiencia sólida y la madurez que trae consigo; pero tienen otros peligros, el adocenamiento y prepotencia de la edad, la resistencia al cambio y el desinterés derivado de la falta de ilusión de seguir avanzando. Que los segundos poseen la riqueza de su juventud, abierta al cambio y ávida de crecer en conocimientos; sin embargo les falta la experiencia y madurez que da la vida y también es factible que caigan en la prepotencia y mareo de poder que puede producir el haber llegado pronto.

Por ello, ha precisado que el Consejo de la Judicatura Federal no sólo debe asegurar el incremento de órganos jurisdiccionales y como consecuencia de ello, también de magistrados y jueces, sino que es menester trabajar por una mejor capacitación de los mismos, a fin de alcanzar el máximo mejoramiento y la mayor eficacia y eficiencia en la impartición de justicia. Ha puntualizado que se trata de lograr un sistema de trabajo en el que se busque su celeridad sin menoscabo del estudio exhaustivo de los asuntos, demostrado con las sólidas consideraciones en que se funden las resoluciones.

Finalmente, considero que los resultados establecidos con anterioridad constituyen una muestra de las tantas tareas que impulsa y desarrolla el Consejo de la Judicatura Federal, en cumplimiento de las atribuciones que le encomienda la Carta Magna y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, probando con ello su eficacia y demostrando que ha preservado la independencia del Poder Judicial de la Federación y la autonomía de los juzgadores. Sin embargo, creo que el Consejo de la Judicatura tiene presente que no sólo se requiere de dotar de elementos humanos y materiales a los órganos jurisdiccionales para que la administración de justicia sea mejor; que no es suficiente elevar el nivel de especialización jurídica del elemento humano; que no basta multiplicar el número de órganos jurisdiccionales, sino que es fundamental elevar la productividad sin que con esto se demerite la calidad de los procesos judiciales y menos aun de las sentencias que se pronuncien. Lo que seguramente conseguirá en breve.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de la Judicatura Federal tiene su origen en la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 1994.

La reforma tuvo el propósito de avanzar en la consolidación del Poder Judicial de la Federación, mediante el fortalecimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de la autonomía de sus órganos e independencia de sus jueces y magistrados, a efecto de incrementar la eficacia de sus funciones.

Una vez discutida y aprobada por el constituyente permanente, la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Así, en los términos dispuestos por la modificación constitucional, fue instalado el Consejo de la Judicatura Federal, que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. También determina la división y competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Se trata de un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y de gestión, para emitir sus resoluciones

SEGUNDA.- La introducción en el ordenamiento mexicano del Consejo de la Judicatura Federal, constituye una innovación positiva que ha tenido por objeto

perfeccionar y tecnificar las funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial de la Federación, con atribuciones muy amplias y flexibles que han implicado la introducción de una auténtica carrera judicial y el fortalecimiento de los institutos de enseñanza y de investigación en materia judicial, así como la disciplina de los miembros del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conserva sus atribuciones en estos aspectos.

El Consejo de la Judicatura Federal ha impulsado el crecimiento del Poder Judicial de la Federación en forma importante ya que a partir de su creación, ha habido un notable crecimiento de los órganos jurisdiccionales, y como consecuencia de ello, también se ha producido un incremento en el número de jueces y magistrados, además, como ya se dijo, ha habido un fortalecimiento de la carrera judicial y, entre otros aspectos a destacar están la consolidación de la defensoría pública; la revisión permanente de la actuación de los jueces a través de visitas periódicas y extraordinarias; la resolución de las quejas y la investigación de denuncias, entre otras.

De ahí que, en mi opinión, el Consejo de la Judicatura Federal ha cumplido con su misión de crear condiciones para que nuestro país se considere como un país de leyes.

TERCERA.- No obstante los avances del Consejo de la Judicatura Federal, a través de los cuales ha creado mejores condiciones para la procuración de justicia en nuestro país, se trata de un organismo que si bien constituye una innovación dentro de nuestro sistema judicial, que ha venido a revolucionar su estructura para mejorarlo, también es verdad que dicho órgano requiere de algunos ajustes para lograr una mayor eficiencia de su funcionamiento y que el tiempo irá señalando.

CUARTA.- En efecto, considero que una modificación necesaria en el Consejo de la Judicatura Federal es la relativa su composición, ya que ésta es

inadecuada, pues, su integración actual no permite una verdadera independencia del Poder Judicial, ello en virtud de que el Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros, entre los cuales, dos de los son designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

A pesar de que algunos defienden esta integración, afirmando que no existe intrusión de dos poderes ajenos al judicial en su ámbito de atribuciones porque una vez designados se rompe el vínculo entre los consejeros y los poderes que los designaron, además de que las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad, y se trata de una colaboración entre poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del Poder Judicial; sin embargo, contrario a ello, pienso que la designación que realiza el Presidente de la República y los senadores de uno y dos consejeros respectivamente, no implica únicamente que esos poderes designen al consejero respectivo para después romper con el vínculo existente, sino por el contrario, provoca una distinción entre los consejeros de origen judicial y los consejeros designados por el ejecutivo y el legislativo.

Además, creo que la designación de los referidos consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento a la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial.

Asimismo, tampoco es admisible la idea de que por tratarse de atribuciones administrativas requieren del apoyo de órganos administrativos ajenos, si tomamos en consideración que para el desempeño de actividades que originalmente no corresponderían al Poder Legislativo y Ejecutivo, éstos no son asistidos por integrantes del Poder Judicial como podría ser el caso de tribunales administrativos o el procedimiento de desafuero.

Por todo lo anterior, considero que si se busca una verdadera independencia, la integración del Consejo de la Judicatura Federal debe estar constituida únicamente por miembros del Poder Judicial de la Federación.

QUINTA.- En otro aspecto, la independencia económica del Poder Judicial de la Federación es otro de los aspectos que disminuyen las expectativas de su fortaleza, pues no puede existir un poder judicial autónomo, sin independencia financiera.

El Poder Judicial de la Federación no puede desarrollar sus funciones sin recursos materiales suficientes. De ahí que la Constitución debe garantizar a los miembros de la judicatura la percepción de una retribución que no sufra decrementos y además dotarlos de los recursos indispensables para el buen desempeño de la función jurisdiccional.

La garantía prevista en el párrafo noveno del artículo 94 constitucional debe complementarse con el establecimiento de reglas cuidadosamente estructuradas, que garanticen la autonomía presupuestaria del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, es indispensable que aquél no esté sujeto a las directrices de la política económica del momento, ni sea tampoco sometido al desgaste de un periódico e interminable cabildeo. Se trata de un imperativo para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho.

Como la libertad de jueces radica en la absoluta independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes, es indispensable una fórmula financiera inteligente, para que aquél no cuente con menos dinero del que realmente necesita.

De ahí la necesidad de que el constituyente permanente, mediante una reforma constitucional, debidamente ponderada, asegure la plena independencia

de los jueces federales, mediante el establecimiento de un sistema constitucional que asegure recursos suficientes anuales al Poder Judicial de la Federación, asignándole un porcentaje adecuado del presupuesto de egresos de la Federación que podrá ser de entre un dos o tres por ciento del mismo, ya que en los últimos años, aún y cuando ha venido incrementándose, no ha alcanzado ni el dos por ciento.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros

- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Primera edición. México, 1997.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. México 1986.
- y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. UNAM. Primera edición. México, 1991.
- Cueva, Mario, De la. La idea del Estado. Fondo de Cultura Económica. UNAM. Cuarta edición. México, 1994.
- Fix Zamudio, Héctor. Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura. Edición Facsimilar. Primera edición. México, 1997.
- El Poder Judicial en México. Fondo de Cultura Económica. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1988.
- Floresgómez González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1976.
- Hans, Kelsen. Compendio de Teoría General del Estado. Colofón. Primera edición. México, 1992.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. Primera edición. México, 1982.
- Melgar Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1997.
- Montesquieu. El espíritu de las leyes. Trad. Nicolás Estéves. Editorial Claridad. Buenos Aires, 1971.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Segunda edición. México, 1993.

- Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Quinta edición. México, 1994.
- Sabine, H. George. Historia de la teoría política. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.
- Sagüés, Néstor Pedro. Reforma Judicial. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1978.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México, 1997.
- Serna, Juan Antonio Martínez de la. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1983.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado. Editorial Porrúa, S.A. Décimocuarta edición. México. 1996.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimoséptima edición. México, 1993.
- Valls Hernández, Sergio. Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia. Gama Sucesores. México, 2001.
- Varios. Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación. Editorial Themis. Primera edición. México, 1997.
- Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado (Ciencia Política). UNAM. Primera edición. México, 1985.

b) Diccionarios

- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Octava edición. México, 1995.

c) Legislación

Andrade Sánchez, Eduardo, Santiago Barajas Montes de Oca, Manuel Barquín Álvarez, Néstor de Buen, Álvaro Bunster, Jaime Cárdenas García, Hugo Alejandro Concha Cantú, Héctor Fix Fierro, Héctor Fix Zamudio, Ignacio Galindo Garfías, Sergio García Ramírez, Manuel González Oropeza, Horacio Labastida, Rodolfo Lara Ponte, Eduardo Alejandro López Sánchez, Miguel de la Madrid Hurtado, Víctor M. Martínez Bullé Goyri, Mario Melgar Adalid, J. Jesús Orozco Henríquez, Laura Ortiz Valez, José Ovalle Favela, Ruperto Patiño Manfer, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Juan José Ríos Estavillo, Amador Rodríguez Lozano, José Ma. Serna de la Garza, Fernando Serrano Migallón, José Luis Soberanes Fernández, Diego Valadés. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 125 edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México, 2002.

La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación 2ª. Versión 2000. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Cd-room).

Compila VI. Legislación Federal y del Distrito Federal 2002. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Cd-room).

Adato Green, Victoria. **Lev Orgánica del Poder Judicial de la Federación Comentada.** Primera edición. Editorial Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.

Lev Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Segunda edición. Editorial Themis. México, 1997.

Lev Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

Lev Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

d) Hemerografía

Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación. Gaceta mensual. Septiembre 2001.

Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación. Gaceta mensual. Enero 2002.

Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación. Gaceta mensual. Febrero 2002.

Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación. Gaceta mensual. Mayo 2002.

Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación. Gaceta mensual. Diciembre 2002.

e) Jurisprudencia

Ius 2002. Jurisprudencia y tesis aisladas junio 1917-abril 2002. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Cd-room).

f) Documental

Informe de labores que rinde el Ministro Genaro Góngora Pimentel 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Cd-room).

g) Internet

<http://www.cjf.gob.mx>

<http://www.ijf.cjf.gob.mx>

<http://www.ifdp.cjf.gob.mx>

<http://www.gobernación.gob.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://info.juridicas.unam.mx>

<http://www.reforma.com.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN